



**PAULO EDUARDO FOME ZERO: combate à pobreza no Brasil, desde  
SILVA DE OLIVEIRA 2003, à luz de Niemietz**



**PAULO EDUARDO SILVA DE OLIVEIRA FOME ZERO: combate à pobreza no Brasil, desde 2003, à luz de Niemietz**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira, Professor Catedrático do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, e do Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar Convidado da Universidade Católica Portuguesa (Porto).

À minha mãe, Rosânia Silva de Oliveira

## **O júri**

Presidente

**Doutor Filipe José Casal Teles Nunes**  
Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro

Vogais

**Doutor Américo Manuel dos Santos Carvalho Mendes**  
Professor Associado, Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa

**Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira**  
Professor Catedrático, Universidade de Aveiro

**Doutor Andre Azevedo Alves**  
Professor Auxiliar Convidado, Universidade Católica Portuguesa

## **agradecimentos**

À Aveiro, por todos os saberes e sabores

**palavras-chave**

pobreza, política social, fome zero, bolsa família, transferência de renda, Brasil.

**resumo**

O presente trabalho propõe-se a revisitar os principais conceitos apresentados por Kristian Niemietz na obra *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications* e, à luz deste referencial teórico, apresentar a política de combate à pobreza implementada no Brasil, a partir dos anos 2003. De maneira mais específica, a análise é focada no Programa de Transferência de Renda Condicionada – Bolsa Família.

Partindo do questionamento: Como medir a pobreza?, o trabalho apresenta as definições tradicionais de pobreza e as dificuldades para a identificação dos pobres. A política assistencial brasileira é mostrada a partir da década de 1980, formando as bases para o atual programa de combate à pobreza.

O programa bolsa família é situado dentro da política assistencial brasileira e algumas ideias de Niemietz são utilizadas para fundamentar esta medida de combate à pobreza bem como ilustrar programas semelhantes.

O trabalho expõe alguns dados que evidenciam o sucesso do programa de transferência de renda, mas que demonstram que o campo social tornou-se uma prioridade nos governos brasileiros na última década.

**keywords**

poverty, social policy, fome zero program, bolsa família program, income transfer, Brazil.

**abstract**

The main purpose of this thesis is to revisit key concepts presented in the work by Kristian Niemietz *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications*, and use this approach to show the policy to combat poverty implemented in Brazil since 2003. More specifically, the analysis is focused on Cash Transfer Program - Bolsa Família.

Starting with the question: How do we measure poverty?, this paper presents the traditional definitions of poverty and the difficulties in identifying the poor. The Brazilian welfare policy is shown from the 1930s, making the basis for the current program to combat poverty.

The Bolsa Família program is located within the Brazilian welfare policy and some ideas Niemietz are used to justify this measure to combat poverty and illustrate similar programs.

This work present some data about the success of the program income transfer, but which show that the social field has become a priority in Brazilian governments over the last decade.

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	1
1.1	Questão de investigação, metodologia e estrutura da dissertação	6
<b>2</b>	<b>COMO MEDIR A POBREZA?</b>	11
2.1	Pobreza Absoluta	11
2.1.1	Críticas à definição de Pobreza Absoluta	12
2.2	Pobreza Relativa	15
2.2.1	Críticas à definição de Pobreza Relativa	16
a)	a questão geográfica	17
b)	a questão do grupo social	19
c)	a dimensão intertemporal	21
2.2.2	Críticas traçadas por Amartya Sen	22
a)	necessidades absolutas não deveriam ser compreendidas como possuindo rigidez ao longo do tempo;	22
b)	a importância em ter claro o espaço sobre o qual se está falando	23
2.2.3	A insuficiência das medidas baseadas nos rendimentos	23
2.3	Pobreza Subjectiva	25
2.4	Outras medidas da pobreza: <i>official poverty</i> , <i>net poverty</i> e <i>latent poverty</i>	27
2.5	Pobreza e Desigualdade	28
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	30
a)	de 1930 a 1964	31
b)	de 1964 a 1988	33
c)	a partir de 1988	35
d)	a partir da década de 1990	38
<b>4</b>	<b>A PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA ATRAVÉS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA</b>	41
4.1	Definição do Público Beneficiário	51
<b>5</b>	<b>BOLSA FAMÍLIA</b>	55
5.1	Unificação dos programas de transferência de renda	65
5.2	Condicionalidades	69
5.3	Emprego e Redistribuição	73
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	82
	<b>REFERÊNCIAS</b>	88



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução do PIB de 2000 a 2001 .....	5
Figura 2: Políticas Estruturais, Específicas e Locais .....	44
Figura 3: Eixos do Fome Zero .....	45
Figura 5: Bolsa Família – número de benefícios .....	61
Figura 6: Pessoas Pobres, de 2003 a 2009.....	61
Figura 7: Pessoas Extremamente Pobres, de 2003 a 2009 .....	62
Figura 8: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010, por área de atuação .....	63
Figura 9: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010: Assistência Social .....	64
Figura 10: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010: Educação .....	65

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Valor dos benefícios para famílias com renda per capita mensal de até R\$ 70,00.....	59
Tabela 2: Valor dos benefícios para famílias com renda per capita de R\$ 70,00 a R\$ 140,00.....	60

## 1 INTRODUÇÃO

Ao viver em sociedade o ser humano se coloca sensível às necessidades dos outros indivíduos não somente por objectivos altruístas, mas também como forma de manter o equilíbrio social. A interrelação humana e a dinâmica das sociedades demonstram que assim como a saúde do corpo é determinada pelo vigor dos órgãos, o sucesso do tecido social é decorrente das felicidades individuais ou, numa proporção mais alargada, o êxito de uma sociedade não é hermético às mazelas dos seus membros.

Por conseguinte, por mais que se comprove a evolução humana e o aperfeiçoamento social, o desenvolvimento tecnológico e o crescimento económico, a difusão democrática e os diversos modelos políticos, é certo que o homem e as sociedades também se debruçam sobre problemas elementares como a pobreza, ou de outra forma, a falta de condições mínimas à vida. Essa preocupação ganhou destaque nos planos dos governos, sendo alvo de diversas políticas públicas.

A temática da pobreza não está adstrita aos povos que tradicionalmente são apontados como subdesenvolvidos ou com baixo índice de desenvolvimento humano - se a globalização esbate barreiras, também torna mais evidente os reflexos das desigualdades sociais nas diversas nações. Além disso, os Estados no outro pólo do desenvolvimento global mantêm constante atenção quanto aos níveis internos de pobreza.

Desse modo, a pobreza é uma preocupação recorrente e merece espaço nas discussões académicas. Essa temática se torna especialmente relevante quando se pretende analisar as políticas públicas para o combate ou minimização da pobreza e os diversos reflexos que podem advir das medidas desenhadas para tal fim.

Em 1946, Josué de Castro, médico e escritor natural de Recife/PE, constatando a incipiente produção de estudos e escritos sobre o fenómeno da fome no Brasil, em suas diferentes manifestações, e reconhecendo sua transcendental importância, publicou a obra *Geografia da Fome*. Trata-se do mapeamento das características alimentares do Brasil, na primeira metade do

século XX, evidenciando a situação de fome que assombrava grande parte da população.

Segundo o autor, a obra tinha como objectivo:

Analisar os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, procurando, de um lado, descobrir as causas naturais e as causas sociais que condicionaram o seu tipo de alimentação, com suas falhas e defeitos característicos, e, de outro lado, procurando verificar até onde esses defeitos influenciam a estrutura económico-social dos diferentes grupos estudados (Josué de Castro, 1946: 25).

Em verdade, Josué de Castro abordou nesta sua obra a situação de pobreza no Brasil do século passado, corporificada pela fome. Certamente que há várias formas de pobreza, mas sua manifestação mais violenta se expressa pela fome.

Sem dúvidas, o grande avanço da pesquisa de Josué de Castro reside na constatação de que a fome não era um problema natural, isto é, não dependia nem era resultado dos fatos da natureza, mas, ao contrário, era fruto de acções dos homens, de suas opções, como a condução económica. Em muitos aspectos, essa constatação ainda é válida nos dias de hoje e serve de referência a políticas de valorização do trabalhador de baixa renda, à programas de nutrição e oferta de merenda escolar, ao fortalecimento da agricultura familiar e à reforma agrária.

Do outro lado do Atlântico e num País tido, em finais do século XIX, como referência do mundo desenvolvido, Charles Booth realizou levantamentos sociais com vistas à identificação dos pobres em Londres à partir da fixação de uma linha de pobreza (Niemiets, 2011). Booth, apoiado em métodos das ciências sociais, buscou descobrir quantos pobres existiam em Londres e quais as suas condições, e para tanto realizou a classificação dos territórios onde residia a população considerada pobre, o que se assemelha a um mapeamento da pobreza.

Embora sob contornos distintos, o território londrino foi, posteriormente, campo para as pesquisas de Rowntree (1922), que a partir da obra *Social Theories of the City*, foi o pioneiro no desenvolvimento de um indicador de pobreza sistemático. Rowntree, ao analisar o carácter severo da pobreza,

elaborou uma metodologia de identificação dos pobres a partir da construção de uma cesta básica de consumo contendo itens como alimentos, vestuário e habitação – *Budget Standard Approach*.

Assim, a compreensão da pobreza e das problemáticas sociais que dela decorrem não é novidade e tampouco é privilégio de nações específicas e tradicionalmente apontadas com alto índice de pessoas com escassez de recursos ou em extrema desigualdade. Os autores acima apontados evidenciam que a preocupação com a pobreza já estava presente, no início do século passado, quer no hemisfério sul, quer no desenvolvido norte.

A grande importância de estudos dessa natureza reside em sua finalidade orgânica, ou seja, na sua aplicação à políticas públicas específicas. Sob este ponto, variadas ilações podem ser elaboradas, dando vazão a medidas de combate à pobreza com diferentes características.

Kristian Niemietz (2011), considerando a complexidade do fenómeno da pobreza e tendo em vista a controvérsia existente entre as medições da pobreza e suas implicações políticas, construiu a monografia *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications*. Trata-se de um referencial teórico contemporâneo que, sem desconsiderar as contribuições de estudos sociais clássicos como de Booth, Rowntree e Townsend, propõe alternativas para o combate à pobreza em Londres.

O autor (Niemietz, 2011) inicia sua abordagem apresentando a oposição existente nas seguintes citações, que fazem referencia à pobreza no Reino Unido, no século XX:

É comum a crença de que a pobreza foi praticamente eliminada na Grã-Bretanha (Townsend, 1962).  
Agora é quase universalmente aceito que a pobreza em massa ressurgiu. (Pryke, 1995).

Tomando a aparente contradição existente nas citações de Townsend e Pryke, Niemietz ilustra o pensamento clássico segundo o qual as medidas de pobreza absoluta e relativa são formas estanques de identificação dos pobres. Ao não descartar ambas as medidas, Niemietz define seus pontos fortes e fracos.

Pela primeira, Rowntree definiu o limiar de pobreza como a despesa mínima necessária à manutenção da saúde física, ou seja, à alimentação, abrigo e vestuário. Na outra definição, a noção de pobreza deve ser construída à partir da observação dos hábitos e costumes de cada sociedade para se inferir, o que, nessa sociedade concreta, constitui uma necessidade básica.

As medidas absolutas dizem pouco sobre as privações relativas que podem impedir as pessoas de desfrutarem do que a maioria de seus contemporâneos consideram uma vida decente. De outro norte, as medidas relativas ao não focarem exclusivamente nos factores mínimos a mera sobrevivência podem minimizar a situação daqueles que estão nos decís mais inferiores.

John Meadowcroft, ao realizar o prefácio da obra de Niemietz (2011), observou adequadamente as consequências de estudos pautados nessas medidas de pobreza para a actuação dos decisores públicos:

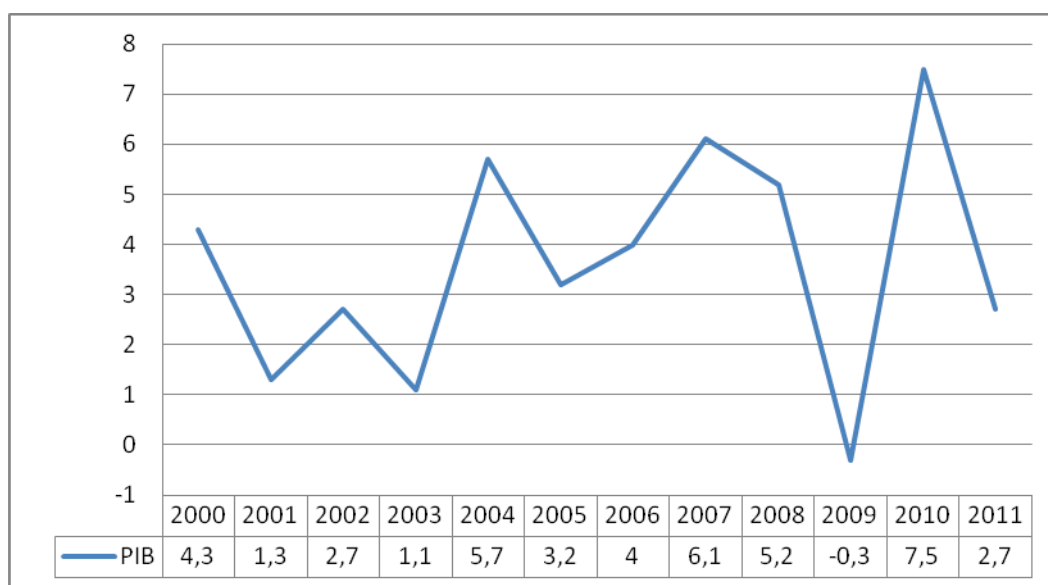
Um perigo particular é que as medidas absolutas e relativas podem se confundir na mente do público e dos políticos – muitas vezes as descrições de sofrimento físico absoluto são usadas para ilustrar a existência de pobreza relativa. Em tais circunstâncias, os decisores políticos podem produzir incoerente e contraproducentemente respostas políticas. (Meadowcrof *in* Niemietz, 2011: 12).

À partir dessa base conceitual, o autor (Niemietz, 2011) adentra à problemática que surge das diferentes medidas e analisa as políticas delas advindas. Para ilustrar essa dificuldade cita a “redescoberta da pobreza” no Reino Unido a partir da década de 1960.

Na segunda parte do livro, Niemietz propõe uma nova medida de pobreza, o *Consensual Budget Standard Approach* (CBSA), baseado num “consenso mínimo da sociedade sobre a identificação das necessidades” (Niemietz, 2011: 156).

Por fim, se utilizando do contexto do Reino Unido, Niemietz demonstra como o crescimento económico pode ser uma eficaz ferramenta a favor dos mais pobres, através da abertura de mercados, remoção de entraves ao trabalho, simplificação do sistema de benefícios sociais, entre outras análises.

Tendo por base esse referencial teórico, e trazendo para a uma realidade mais próxima, o Brasil na última década tem sido comumente citado como um país com boas taxas de crescimento económico (como ilustrado pela figura 1), ao lado de outras nações em desenvolvimento, como Rússia, Índia e China. Essa aparente posição de vantagem económica ficou mais evidente após as recentes crises económicas mundiais que reconfiguraram o cenário financeiro internacional e colocaram em dúvida a capacidade de liquidez de muitos países.



**Figura 1: Evolução do PIB de 2000 a 2011**

Para além dessa suposta segurança diante de flutuações financeiras recentes, em que houve expansão e contracção das actividades económicas, o Brasil também tornou-se midiático em decorrência do programa de combate à pobreza delineado a partir da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Programa Fome Zero, ganhou notoriedade em razão das ambiciosas metas de combate à pobreza no Brasil – um mal histórico que se tornou característica negativa para um país jovem, com vastidão territorial e variedade de recursos naturais.

Ademais, o Programa Fome Zero chamou a atenção internacional pelo volume de recursos empregados, pela complexidade da estrutura desenhada (ao admitir a participação conjunta da União, Estados e Municípios, e da sociedade

civil através de contribuições e do controle), e pelos numerosos beneficiários. Trata-se de uma estratégia de combate à pobreza que mistura diferentes frentes de actuação, de forma transversal e intersectorial, objectivando a superação das desigualdades económicas, sociais, de género e raça, à partir da articulação entre orçamento e gestão e tendo por base medidas emergenciais com acções estruturantes e emancipatórias.

A trajectória das políticas assistenciais da última década no Brasil é particularmente especial por ter erigido a luta contra a fome como prioridade absoluta dos Governos (federal, estadual e municipal). Tal como Josué de Castro já anunciava pelos anos 1950, o Brasil demandava atenção para com a segurança alimentar e nutricional de sua população.

O Programa Fome Zero actua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Pela análise das medidas que compõem cada um dos eixos articuladores é possível a constatação de que um plano de governo que tenha a pretensão de atacar a pobreza deve ser alicerçado sobre acções diversificadas, mas complementares, numa percepção de que a vulnerabilidade social é uma problemática complexa e decorrente de vários factores (sociais, económicos, familiares, educacionais).

Por este viés é interessante o cotejo com a experiência londrina abordada por Niemietz (2011). Dentre outras medidas, este autor abordou a eficiência dos programas de transferência de renda enquanto remédios para a pobreza, a exemplo do Bolsa Família no contexto brasileiro.

### 1.1 Questão de investigação, metodologia e estrutura da dissertação

Para Coutinho (2011: 45), “uma investigação envolve sempre um problema, seja ele (ou não) formalmente explicitado pelo investigador”. Dessa forma, uma dissertação enquanto estudo teórico, de natureza reflexiva, consiste numa ordenação de ideias sobre um determinado tema.



Tendo isso em mente, a elaboração de uma dissertação representa uma oportunidade para aliar a teoria já existente com uma situação concreta, mormente através da visualização de um determinado problema.

Formular o problema consiste em dizer, de maneira explícita, clara, compreensível e operacional, qual a dificuldade com a qual nos defrontamos e que pretendemos resolver, limitando o seu campo e apresentando suas características. Desta forma, o objetivo da formulação do problema é torná-lo individualizado, específico, inconfundível. (Rudio *apud* Marconi, 20011: 161)

Assim, para a elaboração deste trabalho é imprescindível a delimitação do objecto de estudo, a partir da fixação da questão que se pretende investigar. Coutinho (2011: 45) considera que a investigação que adopta uma metodologia qualitativa, menos estruturada e pré-determinada pode ter como escopo um problema formulado de maneira mais geral, como que “emergindo” ao longo da investigação.

O trabalho em tela nasceu a partir de “provocação” lançada pelos professores José Manuel Moreira e André de Azevedo Alves na disciplina Regulação e Análise de Políticas Públicas. Naquela oportunidade, foram oferecidos textos de estudo transversais ao conteúdo da unidade curricular e que serviram como parte da avaliação, através da elaboração e apresentação de trabalhos em grupo. Desse modo, tomamos contacto com a literatura de Niemietz.

Por ocasião da apresentação do trabalho da disciplina Regulação e Análise de Políticas Públicas, foi inevitável a lembrança da recente política de combate à pobreza adoptada pelo Brasil, de modo que, ao final da abordagem teórica, alguns conceitos estudados foram aplicados a esta realidade.

Chegando à segunda metade do Mestrado em Administração e Gestão Pública, pareceu-nos oportuno dar continuidade à tal estudo, ampliando o escopo para um trabalho de conclusão de curso. Para além de resgatar e dar continuidade às pesquisas iniciadas naquela disciplina, a elaboração desta dissertação representou um momento de engajamento do estudante com seu contexto, enfatizando as particularidades do país natal.

Ademais, embora se trate de um programa de Mestrado de uma Universidade portuguesa, acreditamos ser válido o intercâmbio de

conhecimentos, mormente através da aplicação dos conceitos estudados à problemática mais próxima ao discente. Sob este ponto, cabem as devidas vénias aos professores, pela abertura e respeito a esta opção investigativa.

Desse modo, através da confecção do presente trabalho, pretendemos revisitar os principais conceitos apresentados por Niemietz na obra *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications* e, à luz deste referencial teórico, apresentarmos a política de combate à pobreza implementada no Brasil, a partir dos anos 2003. Essa escalada visa, mais especificamente, analisar o Programa de Transferência de Renda Condicionada – Bolsa Família, tendo por base um quadro teórico centrado nas ideias que Niemietz desenvolveu para programas semelhantes em Londres.

Essa escolha deve-se em parte pela observação de que, embora de tratem de países com diferenças quanto à história, modelo político, sistema jurídico e económico, o fenómeno da pobreza representou uma preocupação pertinente às suas agendas políticas e que se reflectiu em políticas multilaterais.

Assim, a conduta seguida pelo Brasil para a minimização da pobreza, embora esteja alinhada às características nacionais, não uma exclusividade. Ao contrário, o Programa Fome Zero se utiliza de ferramentas já implantadas em outros países, o que estimula a aprendizagem a partir do conhecimento adquirido por práticas estrangeiras.

Considerando a estrutura seguida por Niemietz na obra mencionada, este trabalho será inaugurado com o seguinte questionamento: *Como medir a pobreza?* Trata-se da constatação de que este estudo deve ter como ponto de partida uma clara definição do que seja a pobreza, ou pelo menos, considerar as várias acepções que este vocábulo pode assumir, a depender da literatura especializada. Assim, além de apresentar os principais conceitos de pobreza (absoluta, relativa, subjectiva), o primeiro capítulo será complementado e enriquecido pela visão crítica de outros autores, o que demonstra a falta de unanimidade de qualquer das medidas.

Mais do que lançar luzes sobre a complexidade da definição de pobreza, este momento inicial é importante ao restante do trabalho tendo em vista que o paradigma de pobreza adoptado pelos decisores políticos repercute na

identificação de grupos sociais e pode dar ensejo à omissões políticas ou interferir nas políticas públicas.

Conforme já mencionado quanto ao âmbito geográfico do trabalho, a parte central desta dissertação cinge-se à política de combate à pobreza do Brasil. Assim, para a correcta compreensão da temática é imprescindível um apanhado da evolução da assistência social neste país.

O capítulo seguinte não tem a pretensão de adentrar às minúcias históricas da assistência social no Brasil, mas tem como objectivo facilitar a visualização das principais características do sistema em cada época, alinhados com a evolução política do país. Essa visão facilita a compreensão sobre que bases se erigiu o Programa Fome Zero.

O Programa Fome Zero é mais detalhado a partir do capítulo 4, “A protecção social no governo Lula através de programas de transferência de renda”, onde serão esmiuçadas as acções que compõem os 04 eixos do Programa (Acesso aos Alimentos; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Geração de Renda; Articulação, Mobilização e Controle Social).

Grande parte da notoriedade do Programa Fome Zero deve-se às medidas de transferência de renda que, a partir de 2003, foram unificadas no Bolsa Família. Sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Bolsa Família é destinado à famílias pobres e extremamente pobres e transfere renda directamente às famílias que assumem compromissos.

Além de adentrar nas bases conceituais do Bolsa Família, serão apresentados os principais aspectos diferenciadores deste programa em relação às experiências anteriores de transferência de renda no Brasil, a exemplo das condicionalidades e da integração com outras acções e programas dos governos, e da participação e controle pela sociedade civil.

Dentro desta temática, um ponto que merecerá destaque reside na conciliação do binómio emprego x redistribuição, demonstrando que a decisão pela adopção de transferência de renda consubstancia uma acção intervencionista do Estado nos campo social, político e económico, capaz de gerar efeitos para além do objectivo de melhoria nos indicadores sociais.

Conforme já afirmado, este trabalho é marcado pelas contribuições de Niemietz. Ao longo do texto ideias centrais do autor serão utilizadas para alicerçar o estudo brasileiro, demonstrando a possibilidade de se relacionar as políticas de combate à pobreza do Brasil e do Reino Unido. Cumpre ressaltar que a doutrina de Niemietz, embora surja em momentos pontuais, não é lançada de maneira superficial, mas, ao contrário, funciona como citações originais e pertinentes à temática central.

Ademais, é oportuno registrar que para os entendimentos e considerações tomadas nesta construção recorreremos a estudos de diversos outros autores que se debruçaram sobre a pesquisa do fenómeno da pobreza ou de assuntos a este transversais, dos quais podemos destacar: Alfredo Bruto da Costa, Maria Ozanira da Silva e Silva e Amartya Sen.

Por fim, algumas ideias serão retomadas e pinceladas por contribuições pessoais, através da conclusão.

Começemos!

## 2 COMO MEDIR A POBREZA?

### 2.1 Pobreza Absoluta

Embora tenham suportado muitas críticas ao longo dos anos, é inegável que os estudos de Charles Booth e Benjamim Rowntree representam um importante marco na discussão da pobreza ao identificarem os pobres de acordo com a presença de recursos materiais. Se por um lado Booth compôs mapas que identificaram bairros com predomínio de pobres em Londres com base em linhas de pobreza monetária, Rowntree (1922), através da obra *Social Theories of the City*, foi o pioneiro no desenvolvimento de um indicador de pobreza sistemático (Niemietz, 2011: 56).

Para Rowntree (1922), a pobreza estará presente quando “os ganhos totais são insuficientes para fornecer alimentação, vestuário e abrigo para a manutenção da saúde meramente física” (Niemietz, 2011: 56). O pesquisador chegou a esse conceito a partir da construção de uma cesta básica de consumo contendo itens como alimentos, vestuário e habitação – trata-se do *Budget Standard Approach*.

Desse modo, a pobreza absoluta identifica, com base num critério monetário, um padrão de vida mínimo objectivo que não é dependente do padrão médio de vida que o cerca. Pela óptica de Rowntree e dos pesquisadores que adoptam este escopo, a pobreza é um fenómeno objectivo e para medi-la são necessários poucos conhecimentos decorrentes do contexto, praticamente não havendo espaço para gostos e preferências habituais (Niemietz, 2011:58).

Decorre dessa elaboração conceitual a distinção entre Pobreza Primária e Pobreza Secundária. Aquela, na situação em que “os proveitos totais são insuficientes para obter os bens e serviços mínimos à manutenção de eficiência meramente física” (Rowntree *apud* Costa, 2011: 32), ou seja, quando os rendimentos de um agregado familiar não alcançam os custos da cesta básica determinada por Rowntree ou não suportam os custos do padrão mínimo objectivamente fixado. Já na outra classificação, como bem explica Costa (2011: 33) alicerçado pelos estudos de Rowntree, os proveitos totais da família “seriam

suficientes para a manutenção da mera eficiência física, não fora o facto de parte (desses recursos) ser absolvida por outras despesas, úteis ou esbanjadoras”, reforçando a visão de que existem particularidades nos gastos de cada agregado familiar, com diferentes prioridades nos dispêndios financeiros – o que dificultaria a distinção entre despesas essenciais ou supérfluas.

É importante notar que Niemietz (2011: 44) chama a atenção para a equivocada utilização do termo pobreza absoluta como sinónimo de pobreza extrema, observando que a classificação tida como absoluta “não contém nenhuma informação sobre a gravidade da pobreza examinada”. Costa (2011: 34), ao comentar o conceito de Rowntree esclarece que o conteúdo absoluto da definição pode ser associado às seguintes características:

- a) a pobreza foi definida com referência a um conjunto de necessidades básicas identificadas por via *normativa*;
- b) o conceito presume que essas necessidades são *influenciadas*, mas não totalmente *determinadas*, pelo nível económico da sociedade, pelos padrões de distribuição do rendimento e da riqueza ou pelos níveis de vida de que a pessoa usufruiu no passado. (grifos do autor)

Conforme já afirmado, os estudos de Rowntree, tendo em vista o pioneirismo que comportam, foram alvo de muitas críticas em razão do suposto carácter absoluto presente na definição de pobreza. Isso se torna mais evidente quando se pretende estabelecer uma cesta básica de consumo que desconsidera as particularidades existentes no consumo dos agregados familiares ou as necessidades decorrentes do contexto social.

### 2.1.1 Críticas à definição de Pobreza Absoluta

Conforme já mencionado, o conceito de pobreza como a falta de recursos necessários ao mero funcionamento físico, identificável através de uma linha de pobreza monetária, representou um avanço no método usado pelas pesquisas que buscavam apontar o pobre no início do século passado. Charles Booth e Benjamin Rowntree são comumente identificados como precursores dessa abordagem.

Niemietz (2011: 56) embasado por Gillie (1996) observa que embora Booth não tenha explicado claramente os limites para a elaboração dos mapas de pobreza em Londres, é possível identificar uma semelhança com os critérios adoptados pela *London School Board* para a selecção das famílias tidas como pobres, beneficiárias da devolução do valor das propinas pagas. Seguindo uma linha semelhante, Rowntree chamou a atenção ao desenvolver uma abordagem orçamentária padrão (*Budget Standard Approach*), como se pudesse aprisionar as necessidades humanas - principalmente as de ordem física - como elementos de uma cesta básica de consumo.

Assim, o carácter severo da pobreza delineada por Rowntree embora possa sugerir uma metodologia simplória, recorreu à investigação e apoio em conhecimentos científicos, como nutricionais, por exemplo. Tendo em conta essa característica, Costa (2011: 34) chama esse conceito de objectivo, “na medida em que a determinação do limiar de pobreza não se baseia apenas na opinião, sensibilidade, sentimentos ou percepções subjectivas do investigador”.

Desse modo, no tocante aos alimentos que compunham sua cesta básica, Rowntree se utilizou de uma lista de nutrientes tidos como indispensáveis a uma dieta saudável de acordo com especialistas em nutrição. Já no que concerne à moradia, Rowntree pesquisou o valor das rendas pagas em bairros considerados mais pobres, o que representaria já o mínimo necessário (Niemietz, 2011: 57). Por fim, quanto ao vestuário minimamente adequado, Rowntree parece ter se utilizado de opiniões meramente subjectivas.

Não obstante, Costa (2011: 34) tendo em conta essas fontes de dados, admite que a definição de pobreza de Rowntree não era puramente objectiva e englobou três procedimentos, a saber:

conhecimento científico, quando disponível (nomeadamente no domínio nutricional);  
opiniões de cidadãos comuns (quanto às necessidades de vestuário);  
verificação empírica (para o custo da habitação).

Com efeito, embora as pesquisas de Rowntree tenham uma composição mista, admitindo inclusive percepções subjectivas, é vulgarmente afirmado que o conceito de pobreza absoluta é excessivamente restritivo e

normativo, alheio a gostos e preferências individuais. Essa visão pode se dar muito mais por uma questão de interpretação do que de uma limitação da ideia original do autor (Costa, 2011:36).

O avanço das críticas lançadas contra o conceito de pobreza absoluta consiste na observação de que os mais pobres nunca direccionam todos os seus gastos às necessidades físicas, mas sempre reservam uma parcela para a vida social (Niemietz, 2011: 59).

Demonstrando que seu conceito não pretendia ser estático, Rowntree promoveu alterações sistemáticas nas pesquisas sobre a pobreza absoluta que desenvolveu posteriormente, nos anos de 1936 e 1950, com o objectivo principal de incorporar as necessidades sociais. Através do seu segundo estudo, o autor demonstrou que “sua metodologia estava aberta à evolução dos conhecimentos sobre as necessidades humanas” (Costa, 2011: 36).

O estudo de 1936 alterou a antiga medida de pobreza com uma categoria adicional rotulada de ‘gêneros diversos’, contendo itens que não são essenciais para a sobrevivência física, mas permitem a participação na vida social. Ele incluiu um jornal diário, selos, papel para escrita e livros. (Niemietz, 2011: 60)

Contudo, para Niemietz (2011: 61) há uma contradição natural numa mistura que pretenda juntar o indicador de pobreza delineado por Rowntree e a noção de participação social, principalmente em razão da objectividade daquela metodologia. Em verdade, Rowntree tentou manter a estrutura original, mas ao buscar se aproximar dos custos de participação social, guiou-se pela subjectividade, como se depreende da explicação do autor:

Em matéria de despesas sobre ‘gêneros diversos’, eu fui forçado a depender em grande parte do meu próprio julgamento, uma vez que é menos fácil de corrigir um padrão para itens como cerveja e tabaco, divertimentos e férias, do que é para vestuário e combustível. (Rowntree apud Niemietz, 2011: 61).

Desse modo, não parece que a alteração do estudo de Rowntree para abarcar novas necessidades tenha pacificado o debate. De um lado, por precisar de constante actualização do que sejam itens básicos à sobrevivência, e por outro, pela carência de critérios na definição de itens de participação social – que,



por exclusão, corresponderiam aos que não são indispensáveis à saúde meramente física. Costa (2011: 38), ao comentar a suposta dimensão relativa presente no conceito de Rowntree, mormente após as alterações posteriores, observa que a mensuração da pobreza se dá em função da evolução social e cita a influência de algumas mudanças no contexto social sobre as necessidades:

Mudanças sociais que originam novas necessidades e/ou novos padrões de necessidades; mudanças nas aspirações dos grupos sociais de menores rendimentos (designadamente por influência dos mass media, por força do efeito da demonstração, etc.); e o desenvolvimento, difusão e promoção de valores culturais e morais, tais como a justiça, a solidariedade e o respeito pela dignidade da pessoa humana. (Costa, 2011: 38)

Exactamente por considerar que o processo mudança social além de alterar padrões e hábitos também reflecte na alocação de recursos, o que faz com que a feição da pobreza seja transformada ao longo dos anos, Sen (1983: 155) critica o conceito absoluto no que concerne à imutabilidade das necessidades.

O carácter absoluto das necessidades não é o mesmo que a sua rigidez ao longo do tempo, (...) Até mesmo numa perspectiva absolutista, a linha de pobreza será em função de algumas variáveis, e não existe razão apriorísticas para que essas variáveis não mudem no decurso do tempo. (Sen, 1983: 155)

Em verdade, o Sen (1983) ao analisar a emergência do conceito relativo de pobreza lembrou que a medida de pobreza absoluta levou a um precipitado anúncio do fim da pobreza nos países ricos no período pós-guerra, uma vez que “estimativas pós-guerra usando estes padrões rendem um quadro muito confortável de que a maneira das coisas havia melhorado ao longo dos anos” (Sen, 1983: 154). Trata-se da constatação empírica da insuficiência do conceito absoluto de pobreza.

## 2.2 Pobreza Relativa

Em contraposição ao conceito absoluto de pobreza, ganhou notoriedade a posição adoptada por Peter Townsend (1954), que através da publicação do artigo *Measuring Poverty* no periódico *British Journal of Sociology*,

considerou a influência do contexto social sobre os gastos pessoais e sua repercussão numa metodologia que buscava distinguir o pobre do não pobre. Trata-se da pobreza percebida através de um enfoque positivista - que não prescreve um padrão geral e universal para a identificação da pobreza. Esse carácter pode ser notado nas críticas lançadas por Townsend aos pesquisadores que se detiveram na pobreza absoluta:

Como aqueles que vivem no limite da pobreza devem gastar seu dinheiro é uma coisa muito diferente de como eles gastam seu dinheiro. Seria irrealista esperar que eles, como de facto muitos investigadores sociais imaginam, seriam nutricionistas qualificados com tendências marcadas para o puritanismo. (Townsend *apud* Niemietz, 2011: 59)

Assim, para a compreensão da pobreza admite-se que os dispêndios dos indivíduos e grupos familiares não objectivam somente o atendimento das condições mínimas à subsistência (tais como alimentação, vestuário e habitação), mas que estas necessidades sejam cumpridas de acordo com o contexto social. A pobreza prejudica não somente o funcionamento físico, mas também a participação social; um indivíduo é pobre em relação aos padrões contemporâneos de referência como o grupo social em que está inserido, ou seja, “mesmo quando as pessoas pobres experimentam uma grave falta de recursos, eles nunca dedicam todos os seus gastos às necessidades físicas, mas sempre reservam uma parte para as actividades relacionadas à vida social e convenções sociais” (Niemietz, 2011:59).

Acerca deste conceito relativista, Costa (2011: 42) acrescenta a ideia de exclusão como consequência da pobreza e atributo daqueles que estão à margem dos padrões de vida, costumes e actividades correntes. Com efeito, indicadores de pobreza relativa são baseados na distribuição de renda de um país e possibilitam comparações através dos rendimentos, tomando como referência uma fracção fixa da tendência central da distribuição de renda (Niemietz, 2011: 40), assim, por exemplo, pode-se apontar como pobres aqueles que não atinjam a 60% do rendimento médio.

### 2.2.1 Críticas à definição de Pobreza Relativa

Ao analisar as falhas das medidas de pobreza relativa, Niemietz (2011) apresenta três questões para o debate, como se verá a seguir:

a) a questão geográfica

É certo que as medidas de pobreza relativa abarcam uma dimensão social dinâmica da pobreza, segundo a qual as necessidades mudam a depender do contexto e, do mesmo modo, as decisões de consumo não são guiadas exclusivamente pela mera sobrevivência física. Contudo, estudos dessa natureza referem o contexto social como base de comparação, e nesse ponto pode surgir uma dificuldade quanto à fixação de um padrão mínimo suficiente.

Assim, uma questão importante para a interpretação da pobreza relativa reside na determinação do “grupo de referência” (Niemietz, 2011), que pode ser um território nacional, regional ou municipal e as respectivas rendas médias, por exemplo.

Nesses estudos, no entanto, é difícil identificar quem constitui precisamente este “grupo de referência”. Um pequeno número de estudos de bem-estar social supõe que o grupo de referência consiste simplesmente nos habitantes do território nacional. (...) Medidas convencionais de pobreza fazem a mesma coisa: quando as linhas de pobreza são marcadas como a mediana nacional, o território nacional está implicitamente sendo assumido como sendo o domínio sobre o qual os hábitos de consumo são formados. (Niemietz, 2011: 92)

Desse modo, é imperioso observar que na mensuração da pobreza segundo medidas relativas, os hábitos de consumo serão determinados pelo ambiente no qual o indivíduo está inserido, podendo ser tomado tanto numa acepção mais reduzida, como uma cidade, por exemplo, ou até mesmo numa óptica alargada, como a nível europeu. É com base nessa delimitação geográfica que será possível vislumbrar os custos de inclusão social, ou seja, as despesas a que um cidadão ou agregado familiar precisam incorrer para, não somente sobreviver, mas também fazer parte do modo de vida comumente tido como decente e normal.

O âmbito delineado para a pesquisa (com maior ou menor ângulo geográfico), repercute directamente na elaboração da linha da pobreza, na medida em que se alteram não somente os hábitos sociais (custos de inclusão social e hábitos de consumo), mas sobretudo as médias de rendimentos.

Padrões de pobreza também poderiam ser definidos nos territórios diferentes do nacional. (...) Alguns hábitos de lazer habituais e eventos sociais são específicos para as regiões – ou, na verdade, localidades menores – em vez de dados nacionais, a média regional proporcionaria uma visão mais próxima do “custo de inclusão social”. (Niemietz, 2011: 93)

Mais do que buscar o acerto quanto ao território a ser pesquisado - nacional, regional, municipal ou até mesmo internacional - é imperioso observar que, em se tratando de uma medida relativa, os resultados estão subordinados a um referencial que não é fixo, mas que será delineado a partir da óptica do pesquisador. Niemietz (2011) ilustra essa faceta da medida relativa através de 3 gráficos que demonstram a variação dos abarcados pela linha de pobreza conforme o maior ou menor alargamento do limites geográficos da investigação.

No primeiro exemplo, após comparar as taxas de pobreza de regiões mais prósperas e menos prósperas de 6 países, o autor demonstrou que na hipótese de independência de todas essas regiões, as antigas zonas mais ricas sofreriam um aumento nas taxas de pobreza e as tidas como mais pobres assistiriam a um decréscimo nas respectivas taxas. Isso se dá em razão da mudança quanto ao âmbito geográfico delineado para a mensuração da pobreza: antes enquanto regiões pertencentes a um mesmo país e, depois, enquanto nações independentes. Em essência, estendeu-se a noção do que constitui uma necessidade social, bem como médias dos rendimentos.

No mesmo sentido, o Reino Unido, se observado a partir de linhas de pobreza regionais (Sudeste, Londres, Escócia, Irlanda do Norte, País de Gales e Nordeste) também demonstraria a sensibilidade dos indicadores à entrada de dados regionais, com decréscimo nas linhas de pobreza das regiões menos abastardas.

No terceiro exemplo, o autor propõe a fusão entre países que compartilham histórias, línguas mutuamente compreensíveis, normas sociais e hábitos de consumo, tais como Áustria e Hungria, Suécia e Noruega, Portugal e Espanha. Assim, os países com rendimentos inferiores sofreriam um implemento nas suas taxas de pobreza ao serem comparados tomando por base uma nova média de rendimentos fruto da integração com o outro país.

Se a percepção do que constitui o nível de vida adequado depende de fenómenos nacionais ou não, isso tem implicações a nível político (Niemi, 2011: 96) e se torna evidente, por exemplo, ao se tentar mensurar a pobreza na União Europeia.

Na década de 1960, quando medidas relativas surgiram, era mais plausível do que é hoje se pensar em diferentes nações como sociedade distintas. Se a integração europeia levou a uma convergência entre o que são percebidos como padrões de consumo mínimos aceitáveis (...), a abordagem relativa seria igualmente compatível com o tratamento da Europa como um país único. (Niemi, 2011: 97)

Assim, o mapa da pobreza na Europa pode ser fruto das médias das linhas de pobreza dos estados membros, considerando que as necessidades de consumo e os hábitos sociais estão adstritos aos limites geográficos de cada unidade nacional, ou pode decorrer de uma única linha de pobreza esboçada com base na média dos rendimentos recebidos a nível europeu. “Existem inúmeras alternativas plausíveis ao nível nacional com o domínio da avaliação da pobreza, e cada uma poderia entregar uma foto fundamentalmente distinta da pobreza relativa” (Niemi, 2011: 99), de onde se pode inferir que uma pequena mudança nos indicadores económicos produz uma alteração substancial nos resultados para a pobreza relativa.

#### b) a questão do grupo social

Outro ponto que merece destaque ao se utilizar medidas relativas diz respeito à composição social do “grupo de referência” e isso repercute directamente na média dos rendimentos utilizada para determinação da linha de

pobreza. Trata-se de definir “os hábitos de consumo que se tornam ‘a norma’ na sociedade em que se vive” (Niemietz, 2011: 99) e que levam a uma situação de exclusão social quando não atendidos.

Ademais, as pessoas ao invés de somente buscarem condições básicas de manutenção da vida, estão em constante actividade de comparação com o seu entorno, daí a existência de “uma infinidade de grupos de referência em separado ou sobrepostos” (Niemietz, 2011: 99). Desse modo, os padrões de vida podem ser estabelecidos através de grupos de referência com base na faixa etária como identificou McBride (2011) lembrado por Niemietz (2011: 100), ou através de critérios que os tornem mais personalizados, como a faixa etária, o nível de escolaridade e a situação de emprego (Ferrer-i-Carbonell, 2005; van de Satad *et. all*, 1985, *apud* Niemietz, 2011: 100), entre outros.

Com efeito, mais uma vez não se trata de apontar uma situação como absolutamente correcta, mas admitir que a variedade de combinações possibilita inúmeros resultados diferentes, característica intrínseca à medida relativa.

Não existe um único grupo de referência comum que define as normas para o conjunto da sociedade. Pessoas em circunstâncias diferentes diferem dos padrões de vida e hábitos de consumo que eles consideram “a norma”, e o custo de inclusão social varia de acordo com circunstâncias pessoais também. (Niemietz, 2011: 100)

Identificar esse grupo de referência seria potencialmente mais fácil numa sociedade hipoteticamente isolada, em que os hábitos de consumo tenderiam a não ser destoantes dentro dos respectivos escalões de rendimentos, vez que indivíduos que a compõem não estariam sujeitos ao intercâmbios de costumes e necessidades. Já num mundo globalizado, a comparação entre grupos e a fixação de um padrão de consumo é uma tarefa muito mais complexa.

Nesse sentido, é certo que os indivíduos constantemente fazem comparações com o consumo de seus semelhantes e essa actividade se dá num cenário de escassa informação acerca dos rendimentos dos demais indivíduos, baseando-se em impressões superficiais e subjectivas, o que é reforçado por estudos sobre bem-estar que “sugerem que as pessoas estão muito mais interessadas em como elas se comportam perante os colegas com as mesmas

características sócio-económicas em vez de alguma média abstracta nacional”. (Niemietz, 2011: 102).

c) a dimensão intertemporal

A dimensão temporal é um factor importante na análise de medidas relativas de pobreza. Sobre este prisma, cumpre observar que o cenário que se pretende analisar pode ser tomado sob uma perspectiva instantânea ou intertemporal e desse modo, variadas informações podem ser extraídas das linhas de pobreza relativa e servirem de base para conclusões que podem ser discrepantes, a depender do lapso temporal que se esteja a investigar.

A respeito dessa observação, Niemietz (2011: 103) cita o *Paradoxo Irlandês* (Hills, 2004: 42) durante a década de 1990:

Na década de 1990 a Irlanda viu um crescimento económico continuado que trouxe uma quase duplicação dos rendimentos médios. Claramente a pobreza infantil foi, em certo sentido, diminuída, mas a pobreza relativa permaneceu praticamente inalterada. (...) A Irlanda tornou-se uma sociedade muito mais desigual numa perspectiva instantânea, mas uma sociedade muito mais igualitária, em uma perspectiva intertemporal.

Seguindo essa linha de raciocínio, um incremento nas taxas de pobreza relativa não significa necessariamente que a situação dos mais pobres piorou ou que estejam a viver numa sociedade mais desigual. Trata-se apenas de uma imagem instantânea, que pode ser fruto de um aumento nos rendimentos globais (aumento do rendimento mediano em consequência do aumento nos rendimentos individuais). Do mesmo modo, a redução das taxas de pobreza revelada num quadro repentino não é corolário obrigatório de melhorias para os mais pobres.

De outro norte, numa perspectiva mais alargada, aquela mesma sociedade pode estar numa época em que, embora muitos estejam abaixo da linha da pobreza, seus ganhos situam-se menos distantes do rendimento médio, com uma tendência à igualdade. Isso se percebe muito mais claramente se o

campo de observação for constituído por um intervalo de tempo maior, que acompanhe a evolução da sociedade, dos padrões de vida e rendimentos.

### 2.2.2 Críticas traçadas por Amartya Sen

A respeito das críticas lançadas em desfavor da medida relativa de pobreza, é oportuno trazer a visão de Amartya Sen (1983) que através do artigo *Poor, Relatively Speaking* analisou os esforços dispendidos após a Segunda Guerra para banir a pobreza - temática que ganhou pauta na agenda dos países desenvolvidos – ao tempo em que questionou se o foco desse esforço deveria ser lançado sobre a pobreza absoluta ou sobre a pobreza relativa. A respeito desse aparente confronto entre medidas de pobreza, o autor conclui que “*parece haver um consenso a favor da visão relativa de pobreza nos países ricos*” (Sen, 1983: 153).

Assim, considerando prematuro o optimismo acerca da eliminação da pobreza nos países ricos tendo por base cálculos usando linhas de pobreza derivadas de requisitos nutricionais de Rowntree, Sen (1983) examinou que as contribuições da medida relativa foram importantes, mas também deveriam ser questionadas no que tange à sua conceptualização.

Para Sen (1983), a linha de raciocínio da medida relativa sofre de dois defeitos:

- a) necessidades absolutas não deveriam ser compreendidas como possuindo rigidez ao longo do tempo;

Para Sen (1983: 155), mesmo sob uma abordagem absolutista, a linha de pobreza será uma função de algumas variáveis, e não há nenhuma razão a priori por que essas variáveis não possam mudar ao longo do tempo.

Costa (2011: 44) esclarece que as noções de absoluto e relativo presentes na análise de Sen podem causar confusão pelo que sugere que a discussão fica mais clara quando se pensa em termos de “referência individual” e “referência social”.



Sen parece estar certo quando afirma que existe um núcleo absolutista irredutível na ideia de pobreza, na medida em que o indivíduo é um dos quadros de referência para a definição da pobreza. Do mesmo modo, e na medida em que as necessidades humanas não podem ser identificadas nem medidas sem referência à sociedade (...). (Costa, 2011: 46)

Assim, ao mesmo tempo em que as necessidades humanas não são imutáveis, há um conjunto de variáveis imprescindíveis ao viver humano, daí se afirmar a existência de um “*núcleo absolutista*” na pobreza.

b) a importância em ter claro o espaço sobre o qual se está falando.

Sen (1983: 159) argumenta que “a tentação de pensar a pobreza como sendo completamente relativa surge, em parte, do fato de que a satisfação absoluta de algumas das necessidades pode depender da posição relativa de uma pessoa em relação à outras”. O autor ilustra essa ideia com o exemplo da absoluta vantagem de uma pessoa em desfrutar de uma praia deserta em decorrência de sua relativa vantagem em relação às demais pessoas por conhecer uma via de acesso aquela praia – tem-se uma posição absoluta (só um indivíduo a possui) em decorrência de uma vantagem relativa (conhecer algo que os demais indivíduos não conhecem).

Assim, para o autor, uma oposição entre as abordagens absoluta e relativa faz mais sentido num espaço particular, pelo que propõe uma abordagem com base nas capacidades (capacidades diferentes em razão das comodidades, características e utilidades).

### 2.2.3 A insuficiência das medidas baseadas nos rendimentos

As medidas que têm como base os rendimentos também merecem ser analisadas no tocante ao aspecto temporal sob outro prisma: a volatilidade dos rendimentos. Assim, trata-se da constatação de que os rendimentos estão sujeitos a flutuações ao longo do tempo, de modo que o rendimento registrado de

uma família num determinado momento, pode não ser representativo da situação típica da renda familiar (Niemietz, 2011: 124).

Essa ressalva se torna mais evidente diante de uma comparação entre as rendas brutas mensais de trabalhadores assalariados e autônomos, por exemplo, ao longo de um ano. Certamente os valores das entradas financeiras mensais oscilarão muito mais na segunda classe de profissionais do que na primeira, embora, também se possam considerar variações entre os rendimentos dos assalariados em decorrência “do pagamento bônus, horas extras, fonte de renda temporária adicional, redução de jornada, licença parental, dentre outras” (Niemietz, 2011: 125).

Como consequência da volatilidade dos rendimentos, as taxas de pobreza baseadas nos rendimentos podem ser influenciadas pela amplitude do período fixado para os levantamentos dos dados junto aos agregados familiares.

Um achado consistente é que quanto menor é o período de contabilidade, maior a taxa de pobreza. Se as estatísticas da pobreza foram baseadas nos rendimentos mensais ao invés de anuais, a taxa de pobreza aumentaria em quase um quarto. A diferença é explicada por pessoas cuja renda cai abaixo da linha da pobreza por alguns meses, mas não por tempo suficiente para puxar a sua renda média anual abaixo da linha da pobreza. (Niemietz, 2011: 125)

Em contrapartida, Niemietz (2011: 126) cita Friedman (1957) e observa que, nos períodos em que os rendimentos estão acima da média, as pessoas tendem a poupar objectivando reservas para épocas de menor provisão, o que corresponderia à “*hipótese de renda permanente*”, segundo a qual “os padrões de vida não flutuam pela mesma magnitude que a renda” (Niemietz, 2011: 126).

Assim, questiona-se se as estatísticas de pobreza devem basear-se em pesquisas acerca dos rendimentos ou das despesas. Contudo, melhor do que buscar uma resposta assertiva, é adequado apontar que, de outro norte, as medidas alicerçadas nas despesas têm desvantagens próprias e sofrem com o facto de que as preferências declaradas nem sempre correspondem às preferências reveladas (Niemietz, 2011: 126). A discrepância entre as despesas efectivas e as declaradas pode ser motivada, pelo desejo de acobertar gastos não socialmente aceitos, tais como bebidas, fumo e drogas.

Em outro sentido, nas pesquisas para levantamento de informações sobre os rendimentos, as pessoas também podem não declarar seus rendimentos integrais com a intenção de serem abarcadas por programas sociais como auxílio habitação, por exemplo.

### 2.3 Pobreza Subjectiva

Muito embora se tenha afirmado até aqui que os conceitos de pobreza absoluta e relativa são construções elaboradas a partir de pesquisas sociais e conhecimentos científicos, não se pode perder de vista que a elaboração dessas metodologias é um processo permeado por noções subjectivas. Assim, nem mesmo as definições tradicionalmente apontadas como objectivas estão isentas de interferências pessoais, ainda que adstritas aos gostos dos pesquisadores.

De maneira mais expressa, as definições subjectivas de pobreza advogam que a identificação dos pobres deve se dar intencionalmente através de “opiniões e juízos dos próprios pobres ou da opinião pública (a sociedade em geral)” (Costa, 2011: 49). Para esta linha de entendimento, a noção de pobreza deve ser elaborada com base em pesquisas realizadas directamente junto ao seio social, tal como Costa (2011: 49) explica se utilizando das palavras de Veit-Wilson (1987: 188):

Os conceitos de privação e de pobreza são construções sociais que só podem ser expressas e compreendidas no contexto de uma sociedade específica numa posição histórica particular (...) os padrões só podem ser devidamente extraídos e compreendidos através do estudo da sua fonte social – isto é, as massas na sociedade, cuja experiência e cujas expectativas os originam.

Acerca da pobreza subjectiva Niemietz (2011) aponta três visões:

- a) cada indivíduo avalia o seu estado de pobreza, ou seja, não há nenhuma linha de pobreza, mas uma auto-identificação.
- b) a renda e a situação de pobreza auto-avaliada são cruzados para verificar se há um ponto de inflexão na distribuição de renda abaixo do qual a maioria dos entrevistados se consideram pobres e acima do qual não se

consideram pobres. Esse ponto de inflexão é utilizado como linha de pobreza.

- c) elaboração de uma linha de pobreza com base na média das informações obtidas junto à sociedade acerca do que consideram o mínimo para uma vida decente.

Pela metodologia da pobreza subjectiva, à par da opiniões individuais será alcançado um quadro geral que qualificará os pobres, ou seja, parte-se da noção do particular para o colectivo.

Costa (2011: 50) aponta outras perspectivas da pobreza subjectiva, tais como:

os que se concentram na opinião popular acerca dos níveis de rendimentos necessários para evitar a privação (mas que não desdobram o conteúdo dessa privação);  
os que estudam a opinião popular sobre as necessidades que é preciso cobrir para evitar a privação (e que, a seguir, procuram estabelecer os níveis de rendimentos correlacionados com o nível de privação prescrito).

Não obstante a tendência popular do conceito de pobreza subjectiva, há que se considerar que a identificação do pobre sob esta metodologia decorre da reunião de preferências individuais, num cenário de assimetria de informação e variedades de juízos acerca do que constituem necessidades. Desse modo, “na definição de pobreza de acordo com os padrões socialmente percebidos, o aspecto básico reside em o que é percebido e em como é percebido” (Costa, 2011: 51).

Ademais, por ser um critério predominantemente baseado na opinião pública, é difícil não imaginar a presença de ideologias sociais que pregam o fim das desigualdades por vias autoritárias, ressentimentos sociais e correntes políticas nas informações colhidas pelas pesquisas da pobreza subjectiva. Daí que não há razão para se esperar que o resultado de um tal inquérito necessariamente conduza a uma definição mais correcta de pobreza (Costa, 2011: 51).

Em verdade, não se trata de desconsiderar totalmente os contributos das metodologias de pesquisa da pobreza baseadas na subjectividade, mas admitir sua complementaridade aos demais conceitos, mormente ao fomentar o debate social acerca dessa temática.

#### 2.4 Outras medidas da pobreza: *official poverty*, *net poverty* e *latent poverty*

A definição de pobreza consubstancia uma construção social. Trata-se de uma representação do real, a partir de uma apreensão de determinados elementos, organizados simbolicamente.

As identificações de um determinado grupo social, de uma determinada região são, portanto, passíveis de interpretações, são construções arbitrárias, redutoras e simplificadoras, pois os elementos e critérios que definem, distinguem ou agrupam são sempre elementos e critérios seleccionados, escolhidos, priorizados dentre tantos outros possíveis. Assim, a representação que se faz da pobreza e da fome deve ser explicitada, para que não se cristalizem como verdade absoluta, inquestionável. (Araújo, 2007: 32)

Assim, considerando que a pobreza é um fenómeno social abordado sob diversas perspectivas, e a título ilustrativo podemos acrescentar as contribuições de Charles Murray (1982), que no artigo *The Two Wars Against Poverty* analisa a diminuição da pobreza no período entre as décadas de 1940 e 1960, e apresenta três conceitos: *official poverty*, *net poverty* e *latent poverty*.

A avaliação de pobreza mais utilizada, segundo esse autor é a *official poverty*, que corresponde à percentagem de pessoas com rendimentos monetários abaixo do limiar da pobreza, tendo em conta já os subsídios oferecidos pelo governo, mas antes de serem deduzidos os impostos. Esta medida entende como pobres somente aqueles que permanecem abaixo da linha da pobreza mesmo após o recebimento de benefícios sociais.

De seguida o autor apresenta outra definição de pobreza, à qual chama *net poverty* que corresponde à percentagem de pessoas que continua abaixo do limiar da pobreza mesmo após ter tido em conta as ajudas monetárias e em espécie. Charles Murray (1982: 07) justifica os fundamentos deste conceito:

“A estatística oficial de pobreza baseia-se apenas sobre o rendimento em dinheiro. Assistência em espécie - programas alimentares, habitação e cuidados médicos – não estão incluídos. No entanto, esta ajuda tem sido o componente de maior crescimento no orçamento da segurança social, passando de 2,2 milhões de dólares em 1965 para 72,5 bilhões em 1980”.

O autor introduz, por fim, o conceito de *latent poverty* que define aqueles que seriam pobres se não houvesse a ajuda do governo, ou seja, que estão dependentes da população. Trata-se de verificar a independência económica do indivíduo e da família, principal característica distintiva da boa cidadania (Murray, 1982: 08).

## 2.5 Pobreza e Desigualdade

Para além da distinção entre os conceitos de pobreza, é importante afastar a confusão que comumente é feita entre as temáticas pobreza e desigualdade. Embora seja recorrente em matérias jornalísticas, discursos políticos e relatórios sociais o uso indiscriminado de ambas as expressões, é imperioso examinar os traços identificadores das noções de pobreza e desigualdade.

Em outro sentido, é frequente a utilização de uma determinada medida de pobreza (absoluta ou relativa, por exemplo), aliada a comentários atinentes a uma medida diversa, ou seja, “combinar as taxas resultantes de uma definição de pobreza, com a interpretação que pertence a uma definição diferente” (Niemiets, 2011: 115). Pior ainda, vulgarmente retiram-se conclusões acerca da desigualdade com base nas medidas de pobreza, numa combinação que pode ser precipitada e superficial.

Por certo que “a pobreza é a desigualdade” (Niemiets, 2011: 125), contudo, isoladamente a desigualdade diz respeito a distribuição de recursos – concentração e escassez, como situações extremas. Nesse sentido, os que bradam contra a elevada desigualdade social fazem referência à desproporção nos rendimentos, de onde se pode extrair que “proporções iguais para todos significa igualdade absoluta; e a concentração de todos os recursos numa

unidade, com parcelas nulas para as outras, significa desigualdade extrema” (Costa, 2011: 52).

A pobreza, por outro lado, preocupa-se com níveis e condições de vida que devem ser satisfeitas (Costa, 2011: 53), identificados a partir do consumo ou dos rendimentos. Por pobres pode-se entender aqueles que não atendem aos requisitos fixados para a vida quotidiana em decorrência de privação material, falta de recursos económicos e carência social.

Assim, a afirmação de uma sociedade desigual não é premissa suficiente para a conclusão de que esta mesma sociedade sofra com altas taxas de pobreza. Do mesmo modo, a história recente já demonstrou que as tentativas de constituir sociedades igualitárias não levaram a elevados padrões de vida comum ou à plena participação nas riquezas, mas ao contrário, formaram economias fracas e sem competitividade.

Desse modo, “do ponto de vista teórico, podem existir situações de altos níveis de desigualdade sem pobreza, bem como altas taxas de pobreza praticamente sem desigualdade” (Costa, 2011: 54). Ademais, numa sociedade livre torna-se inimaginável defender a igualdade entre todos os cidadãos em razão das diferenças existentes entre os modos de vida e as escolhas individuais.

Em uma sociedade heterogénea as pessoas diferem imensamente entre seus valores e as metas que escolhem para a vida, nos trade-offs que fazem entre seus diversos objectivos e as estratégias que optam por colocar em prática. Isto envolve diferentes trade-offs entre objectivos materiais e não materiais, como o lazer, uma vida plena social e a realização espiritual. (Niemietz, 2011: 119).

Assim, o tão proclamado princípio da igualdade elevado a garantia fundamental em diversas Constituições Nacionais deve ser compreendido como o respeito à autonomia pessoal e às condições para as escolhas da vida. Amartya Sen (2003: 36), ao abordar a relação entre pobreza e desigualdade coloca a pobreza como a privação de potencialidades, numa ideia que consequentemente leva à desigualdade:

Há boas razões para considerar que a pobreza é mais a privação de potencialidades básicas do que, simplesmente, a de baixos rendimentos. A privação das potencialidades elementares pode

reflectir-se em mortalidade prematura, acentuada subnutrição (especialmente nas crianças), doença crónica, iliteracia generalizada e outras carências.

Desse modo, trata-se de um problema quanto à identificação de que a que nível a desigualdade começa a ser designada por pobreza (Costa, 2011: 54). Parece evidente que aqueles que se encontram na porção inferior do limiar de pobreza são um sinal da desigualdade numa dada sociedade, mas não é argumento suficiente para quantificar o grau dessa desigualdade, ou seja, que haja uma grande quantidade de recursos a serem gozados por uma pequena parcela de pessoas, em detrimento de outros. A simples mensuração da pobreza não é argumento suficiente a embasar os discursos sobre a desigualdade.

### **3 EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Não restam dúvidas que na última década a imagem do Brasil ganhou uma nova configuração no cenário internacional – mudanças no contexto económico, o desafio de conciliar o papel do Estado diante de tantos atores e as melhorias no produto interno bruto (PIB) mesmo em tempos de oscilações e crises externas, lançaram luzes sobre o fenómeno do crescimento económico nos países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil se encaixa. Para além desse contexto, o Brasil tem merecido especial atenção em razão dos progressos alcançados no campo social, nomeadamente após a implementação dos programas sociais pelo Governo Lula.

Por certo que a existência de políticas nacionais de assistência social não são um privilégio dos planos de governo desde o ano 2003, primeiro mandato de Lula, mas a forma como ganharam destaque e se tornaram prioridade nos governos que se sucederam demonstram uma alteração paradigmática no tratamento assistencial social. Em verdade, para a compreensão das inovações recentes no campo social brasileiro, se faz necessária uma análise sobre a evolução do Sistema de Assistência Social do Brasil e a cultura de benefícios e transferência de renda, como veremos a seguir.



a) de 1930 a 1964

“Os anos 1930 marcaram o início do que mais tarde poderia ser considerado um Sistema de Protecção Social no Brasil” (Silva e Silva, 2008: 26). Historicamente o Brasil vivia uma fase de proliferação das camadas sociais urbanas fruto da urbanização e do crescimento industrial – o surgimento da burguesia industrial e do operariado demandaram do Estado reformas das decisões governamentais e das instituições políticas de modo a contemplar incentivos ao sector industrial ao tempo em que recebia pressões para protecção da classe trabalhadora.

No âmbito das políticas sociais, é a partir de 1930 que se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Por exemplo, na saúde e educação, registraram-se avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e significativa centralização dos comandos no nível do executivo federal. (Castro, 2009: 90)

Tem-se, dessa forma, a intensa relação entre a institucionalização da protecção social pelo Estado brasileiro e os males decorrentes da mudança do modelo agro-exportador para o modelo industrial, o trabalho assalariado com poucas garantias e benefícios (à doença, gravidez, desemprego, velhice), e a migração desordenada do campo para a cidade. O foco do assistencialismo passa das instituições de caridade, ordens religiosas e da sociedade civil para Estado.

Até então as sociedades vinham garantindo a protecção social de seus membros por meio de solidariedades tradicionais de base familiar ou comunitária. Com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de famílias de trabalhadores caírem em miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. (Jaccound, 2009: 57)

Acerca da assimilação da função assistencial pelo Estado, principalmente após o fim da escravidão e o início do processo de industrialização (o que a demonstra intrinsecamente relacionada ao trabalho), podemos citar:

Desde o Brasil colonial, a assistência aos pobres foi marcada por: um carácter filantrópico e caritativo, sob a liderança da Igreja e dos chamados “homens bons”, e tinha por atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas. A assistência encontrava-se associada à tutela e ao controle dos grupos assistidos, inicialmente sob uma perspectiva voltada principalmente para as questões de higiene e saúde da população, confundindo-se com a assistência médica. (Brasil, 2010: 32)

Segundo Jaccound (2009, 57), coube ao Estado a tarefa de actuar na oferta de protecção social, a princípio instituindo mecanismos que garantissem a renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho, e benefícios associados a certo patamar de bem-estar.

Em verdade, esse momento brasileiro não está desalinhado do contexto internacional. A intensa discussão e lutas pelos direitos sociais em diversos países revelam a tendência em aumentar as intervenções do Estado visando evitar a insegurança social.

A protecção social organizada progressivamente, a partir do século XIX, nos países ocidentais, instituiu não apenas benefícios e serviços públicos, mas os associou a um sistema de obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias que acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais. (Jaccound, 2009: 59)

Desse período datam as seguintes inovações no campo da protecção social, fortemente identificadas com o trabalho:

- a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), como parte de um sistema de Previdência Social em que o acesso aos beneficiários é condicionado ao pagamento de contribuição.

Por essa via, a construção do sistema público de protecção social tem base contributiva. De acordo com Draibe (*apud* Castro, 2009: 90), “o sistema de protecção social do período permaneceu selectivo (no plano dos beneficiários), heterogéneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucionais e financeiros)”. Demonstra-se, assim, que o modelo de protecção social brasileiro

nasceu com características reactivas frente ao contexto de vulnerabilidade social, sendo segmentado, porque as acções assistenciais eram voltadas para crianças, adolescentes, idosos, gestantes, pessoas com deficiências, como segmentos isolados; e da mesma forma, era fragmentado, uma vez que as acções eram estanques, sem articulação umas com as outras.

“A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938 representa a primeira tentativa de regulação e fomento público da assistência social no país” (Brasil, 2010: 33). Com as seguintes funções:

- organizar o plano nacional de serviço social, englobando os sectores públicos e privados;
- sugerir políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo; e
- opinar sobre a concessão de subvenções e auxílios governamentais às entidades privadas.

Já em 1942, através da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) – originalmente para prestar assistência às famílias dos soldados mobilizados para a Segunda Guerra Mundial – o Estado deu um passo no sentido da instituição da assistência social de carácter nacional por meio do repasse de verbas públicas.

Suas acções, direccionadas às pessoas excluídas do sistema previdenciário, eram baseadas na caridade, na benemerência ou no favor, estabelecendo, assim, laços de dependência entre os “assistidos” e os provedores de assistência, fomentando o clientelismo e a tutela. (Brasil, 2010: 34)

De outro norte, através da Constituição de 1946, garantiu-se a descentralização do poder da esfera federal e a garantia de autonomia aos Executivos e Legislativos estaduais, o que desencadeou acções e práticas sem unidade e coordenação.

#### b) de 1964 a 1988

De 1964 a 1985 o Brasil vivenciou o regime militar como forma de governo. “Daquele momento em diante ocorre a reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e,

por outro lado, a montagem de um aparelho estatal descentralizado” (Castro, 2009: 91).

Nos anos de ditadura militar (1964 a 1984), a assistência social manteve o padrão filantrópico e benemerente, constituído de um conjunto variado de acções públicas e privadas desarticuladas e descontínuas, que funcionavam de forma complementar a outras políticas públicas (Brasil, 2010, 34).

Assim, em um período de profundas restrições às liberdades individuais, assiste-se a ampliação dos direitos sociais em detrimento dos direitos políticos ou civis. Contudo, grande parte dessas garantias sociais ainda estão associadas a categoriais com maior poder de reivindicação, sendo, portanto, seletista.

Nesse sentido, os programas e serviços sociais assumem funções de legitimação do estado autoritário, servindo também como aliviadores da tensão e da repressão social e para atenuar as consequências de políticas de arrocho salarial adoptadas. (Silva e Silva, 2008: 27).

Por certo, a adopção de um regime totalitário não foi capaz de encerrar o agravamento das desigualdades sociais. Ao contrário, os cortes de salários e o empobrecimento da população demandavam acções assistenciais, a exemplo da criação do INPS – Instituto Nacional da Previdência Social, em 1966.

Como bem lembra Castro (2009: 91), essa evolução histórica dos direitos sociais com motivações autoritárias não rompeu com o perfil anterior:

Ocorre, isto sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, como forma de legitimação de regime. Destaca-se completa subordinação da política social aos imperativos da política económica, e a implementação das decisões ficam privativas da burocracia. Por outro lado, o Estado autoritário tende a se relacionar com a sociedade civil por meio da cooptação de individualismos e interesses privados do sistema, excluindo a representação da relação entre Estado e sociedade.

Muito embora se afirme a ampliação dos direitos sociais em períodos autoritários, “a protecção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores” (Castro, 2009: 91). O movimento sindical foi

responsável por grandes pressões sobre os governos, demonstrando a feição clientelista do sistema. Draibe (*apud* Castro, 2009: 92) caracteriza o sistema como:

i) de fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; ii) seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades universais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza (desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento económico, assalariamento e mobilidade social); iii) no plano de benefícios dispensados, os programas e políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; iv) a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Em 1969, a LBA foi vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (Brasil, 2010: 34). Em 1974, devido à piora das condições sociais e ao crescimento da pobreza, por conta da estagnação económica e da crise do petróleo enfrentadas naquela década, o Governo Federal criou paralelamente às outras instituições já existentes, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que comportava a Secretaria de Assistência Social, destinada a formular, em carácter consultivo, a política de combate à pobreza (Brasil, 2010:35)

Assim, o Estado proteccionista militar agravado pela questão social, embora ofertasse uma pluralidade de serviços e avanços sociais (creches, sistema de saúde), não foi capaz de enfrentar a crescente pobreza e superar as desigualdades.

c) a partir de 1988

Nos últimos anos do governo militar no Brasil, diversos movimentos sociais se sucederam em busca da democracia participativa e nesse sentido, a Constituição Federal representa um marco. Através da CF/1988 foi garantida actuação directa e pessoal dos cidadãos no processo de tomada de decisão do

poder público, por meio do voto directo, do plebiscito popular e da acção popular, por exemplo. Para além disso, a promulgação da CF/1988 implicou em sensíveis alterações no sistema de protecção social brasileiro e, em grande medida, estabeleceu as bases para o modelo actual.

Entre os anos de 1985 e 1995, o país enfrentou uma ampla agenda de reformas no que se refere ao papel do Estado no campo social. A consequência foi mudanças significativas, com destaque para a instituição, pela Constituição Federal de 1988, da seguridade social, sistema de protecção social por meio do qual a sociedade proporcionaria a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. (Jaccoud, 2009: 62)

Assim, a partir da CF/1988, as políticas sociais têm como finalidade dar cumprimento aos **objectivos fundamentais da República** previstos no artigo 3º, dentre os quais se destaca o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”. Da mesma forma, os direitos sociais (educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados) consignados no artigo 6º, refletem a preocupação do Constituinte com a integridade física do homem, e estão relacionados aos **princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e igualdade, que visam atingir a justiça social**.

Desse modo, a partir do final da década de 1980, o Brasil conta com um Sistema de Seguridade Social tripartido, que pretende fazer frente às necessidades da colectividade no tocante à saúde, à previdência e à assistência social.

Tem-se a proposta de Seguridade Social constituída de três políticas: a Política de Saúde, de carácter universal; a Política de Assistência Social, que fez a passagem das marcas históricas do favor para tornar-se uma Política Pública independente de contribuição, e a Previdência Social, condicionada à contribuição. (Silva e Silva, 2008: 27)

Jaccoud (2009: 64) reforça essa observação ao entender o mencionado sistema como organizado em três pilares, dentre os quais se destaca

a política de assistência social, que representa a base para os programas de transferência de renda vinculados à situação de insuficiência de renda. Assim, a CF/1988 inaugura a garantia de renda como direito não contributivo, conforme mencionado no art. 203: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Castro (2009: 94), ao analisar a política social na CF/1988 ressalta a preocupação com a sustentabilidade do sistema de proteção social, tendo em vista que boa parte dos benefícios pretendidos seriam de base não contributiva, ou seja, oferecidos independente da vinculação social ou ao mercado de trabalho.

O artigo 195 da CF dispõe que o financiamento será oriundo de toda a sociedade, de forma directa e indirecta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregados, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos. (Castro, 2009: 94)

Em verdade, a definição dos atores envolvidos no financiamento da seguridade social e em especial, da assistência social, repercute na conciliação entre os interesses e recursos dos entes da federação brasileira, de modo que a responsabilidade pela ordem social passa a ser dívida e assumida pela União, estados e municípios. “No contexto da nova Constituição, é também estabelecido um novo reordenamento institucional para as Políticas Sociais, representado pela descentralização, e a participação social” (Silva e Silva, 2008: 27).

Por essa via, a descentralização pode ser vista como uma forte característica do sistema de proteção social após meados de 1980:

A Constituição de 1988, refletindo os anseios por maior descentralização, produziu um novo arranjo das relações federativas. A redefinição de funções e de poderes de decisão entre as unidades federadas, que envolveu transferências de recursos da União para estados e municípios, trouxe fortes consequências para a dinâmica do gasto social brasileiro no decorrer dos anos 90. (Castro, 2009: 95)

Tem-se, desse modo, a base principiológica para as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza a partir dos anos 1990.

d) a partir da década de 1990

A década de 1990, inaugurada pelo rápido governo de Fernando Collor de Mello, foi marcada pelos movimentos sociais que lutavam pela efetivação dos direitos impressos na Constituição, ou seja, a sociedade civil e grupos políticos exerciam pressão sobre o governo para que o campo da assistência social se firmasse através de benefícios universais e uniformes. Contudo, não obstante essa vontade popular, “a gestão de Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais”. (Castro, 2009: 96)

Por certo que a garantia dos direitos sociais não está dissociada dos factores económicos e sob esta óptica, o Brasil não estava num contexto favorável, vez que vivenciava uma crise fiscal, desorganização financeira e sofria os efeitos do projeto de economia neoliberal. Silva e Silva (2008) destaca que esse período estimulou a participação do terceiro sector nas actividades do campo social:

Ocorre uma progressiva substituição de um Sistema de Proteção Social inspirado na proposta keynesiana e beveredgiana e que parecia caminhar na direção da universalização de direitos sociais para uma proteção social mix, em que o Mercado (setor lucrativo) e o Terceiro Setor (setor não lucrativo) passam a ser prevalentes enquanto canais de proteção social, assumindo parte das funções do Estado, ficando este com duas funções fundamentais: normatizador e provedor das políticas e programas de proteção social. (Silva e Silva, 2008: 28).

Tem-se, assim, o seguinte quadro do sistema de proteção social na última década do século passado: pressão da sociedade sobre os Poderes Públicos, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social; desorganização das finanças públicas, alto índice de desemprego e elevação das taxas de pobreza; e, por fim, o estímulo à assunção da proteção social pelo terceiro sector.

Castro (2009: 96) afirma que a atuação do então Presidente Collor para obstacularizar os avanços sociais operou-se através de manobras legislativas, como a falta de regulamentação das regras estabelecidas na CF/1988, o veto de



projetos aprovados pelo Congresso e a inércia diante de projetos de legislação complementar de iniciativa do Executivo.

O Sistema de Protecção Social ainda caracterizava-se por políticas fragmentadas e pelo clientelismo:

Tem-se, então, nos anos 1990 (...) um Sistema de Protecção Social em desestruturação e marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores, instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (Draibe *apud* Silva e Silva, 2008: 28)

Após o *impeachment* de Collor, em 1992, Itamar Franco assumiu a presidência do país e retomou o processo de reformas na política social. Exemplo disso foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, em 07 de dezembro de 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição, muito embora seu projecto estivesse em tramitação desde 1990. A LOAS representou um “avanço na distribuição de competências da assistência social entre as esferas de governo, define o carácter, a composição e as atribuições das instâncias deliberativas, bem como a estrutura de financiamento da área” (Brasil, 2010: 39)

Castro (2009: 98) reafirma esse carácter construtor do sistema de assistência social implementado pelo governo de Itamar Franco, em consonância com o processo legislativo:

De fato, foi no governo Itamar que se começou efetivamente a montar e aplicar a legislação social infraconstitucional, formada por um conjunto de leis orgânicas – da Previdência Social, da Assistência Social, da Função Social da Propriedade Fundiária -, além de se estabelecerem discussões e compromissos assumidos em torno da educação básica.

De outro norte, o Governo de Itamar Franco, embora tivesse boa vontade no campo social, padecia da crise de financiamento do Estado, uma vez que o orçamento da Seguridade Social ainda não gozava de estabilidade. Data desse período a criação da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação

Financeira, que se estendeu até 2002 – e cujo produto da arrecadação seria destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde. De outro norte, e já anunciando os moldes do governo futuro, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, inseria o Brasil na agenda liberal:

Fernando Henrique Cardoso, já no posto de Ministro da Fazenda, sinalizava que se buscava aproveitar a grande disponibilidade de financiamento externo para reduzir a inflação, prosseguir-se-ia a abertura comercial e financeira da economia e tentar-se-ia manter o processo de privatização iniciado no período anterior. (Castro, 2009: 99).

A par da crise fiscal e da dificuldade em administrar os gastos públicos, o governo de Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se “pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas” (Castro 2009: 100). Ademais, a figura de FHC já exercia influência na economia brasileira desde a gestão de Itamar Franco, quando foi implantado o Plano Real - programa brasileiro com o objectivo de estabilização económica.

Draibe (2003) sintetiza as alterações no plano da assistência social sentidas no governo FHC:

Decisiva e de grande valor simbólico foi, logo nos primeiros dias do governo, a extinção da LBA, a agência de clientelismo e assistencialismo, por excelência. Em seguida, por força da Lei Orgânica da Assistência Social, teve início o novo programa de transferência monetária a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências físicas, que, em 2002, cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas. Foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política.

O Governo de FHC seguiu-se até o ano de 2002 e deixou como legado de acções voltadas ao combate da pobreza a Rede Social, que, segundo Draibe

(2003) era integrada pelos seguintes benefícios ou programas: Bolsa-escola; Bolsa-alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Programa do Agente Jovem, Bolsa Qualificação, Benefício Mensal – Idoso, Benefício Mensal – Portadores de Deficiência, Renda Mensal Vitalícia, Bolsa-Renda (seguro-safra), Auxílio-gás, Aposentadorias Rurais, Abono Salarial PIS/Pasep, Seguro-desemprego.

#### **4 A PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA ATRAVÉS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Durante o Governo Lula o sistema de protecção social brasileiro assumiu um papel determinante na sociedade e obteve maior visibilidade no cenário internacional em razão do volume de recursos públicos dispendidos e da amplitude de sua actuação diante da população em situação de pobreza e extrema pobreza. Em verdade, a matriz da política social a partir do ano de 2003 reside no Programa Fome Zero, sendo que através da Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios (convertida na Lei nº 10.683/2003), foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Pode-se afirmar que desde o princípio de sua gestão, o presidente Lula assumiu como prioridade o combate à fome e à miséria, adoptando a promoção da segurança alimentar e nutricional como vector de acesso à inclusão social e à conquista da cidadania. Contudo, “observou-se logo no início do governo um acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal” (Castro, 2009: 103).

Castro (2009: 103), ao analisar a estruturação das políticas sociais no Governo Lula, agrupa as medidas em três grupos e ressalta o carácter inovador da pretensão de erradicar a fome na população brasileira:

- i) estruturação de novas políticas ancoradas em novas instituições, tais como a política nacional de segurança alimentar e nutricional, que tem por objetivo central o combate à fome; a política de promoção da igualdade racial; e a política integrada de desenvolvimento urbano;

- ii) racionalização de recursos públicos por meio, por exemplo, da unificação dos programas de transferência de renda;
- iii) multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva.

No mesmo sentido, para Tapajós (2010:49) os princípios do Fome Zero tiveram na sua gênese: “a transversalidade e a intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; (...) a articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias”. Desse modo, através do Programa Fome Zero, o combate à pobreza é visto como uma problemática a ser atacada no âmbito das gestões federal, estaduais e municipais, bem como deveria contar com a participação da sociedade e contemplar medidas de diversos vieses, inclusive a transferência de renda. Trata-se, de um programa ambicioso que deveria articular as ações dos diversos atores envolvidos.

Esse carácter articulador e transversal do Programa Fome Zero, estava presente na sua composição através da variedade dos entes federais envolvidos, tais como:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério da Justiça; e
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Takagi (2010:54) observa que a formulação do Programa Fome Zero pode ser creditada à duas propostas:

- i) a Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada à sociedade em 1991 pelo governo paralelo (coordenado pelo grupo

que atuou na campanha de Lula em 1989 e foi criado para acompanhar e fiscalizar a gestão do presidente Collor);  
ii) o segundo documento decorrente do agravamento da pobreza e da vulnerabilidade das famílias, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Contudo, é sabido que a retomada da temática da segurança alimentar nos anos 2003 e sua conseguinte inclusão na agenda política do Brasil coube ao Instituto Cidadania, ONG originada no chamado *Governo Paralelo*, entre os anos de 1990 e 1992, sob a liderança de Lula e que, através de equipes de economistas e grupos de trabalho sectoriais que realizavam análises da conjuntura nacional, foi responsável pela edição do Projecto Fome Zero, que serviu de parâmetro para o programa federal de segurança alimentar e combate à fome distribuído por vários ministérios e aglutinado no Programa Fome Zero.

Segundo Takagi (2010: 55), “a versão preliminar da proposta foi enviada para entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram mudanças”. A esse respeito, tem-se a característica multilateral do referido programa, contemplando a colaboração da sociedade civil sob várias vertentes, além de englobar o conhecimento de diversos ramos científicos, como economistas, nutricionistas, cientistas políticos e assistentes sociais.

De acordo com o Instituto Cidadania (2001), a problemática da fome no Brasil, a partir dos anos 2000 deve-se a três dimensões fundamentais:

- i) a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora;
- ii) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população;
- iii) e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado.

Ainda em conformidade com as premissas divulgadas pelo referido Instituto, para acabar com a fome no Brasil seria necessário mudar o modelo de desenvolvimento econômico para um novo, que assegurasse maiores níveis de crescimento e de emprego e melhores salários. Para tanto, seriam necessárias

ações para expandir a demanda por meio do barateamento da alimentação para a população de mais baixa renda, bem como ações visando assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre de fome e que poderia vir a ser comprometida se não fosse implantado algo de caráter emergencial.

O Projeto Fome Zero passava então a englobar políticas que aliassem ações de natureza emergencial e ações estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social. Sob este prisma, o Projeto estava desenhado sob três pilares: Políticas Estruturais, Políticas Específicas e Políticas Locais (como apresentado na figura a seguir).

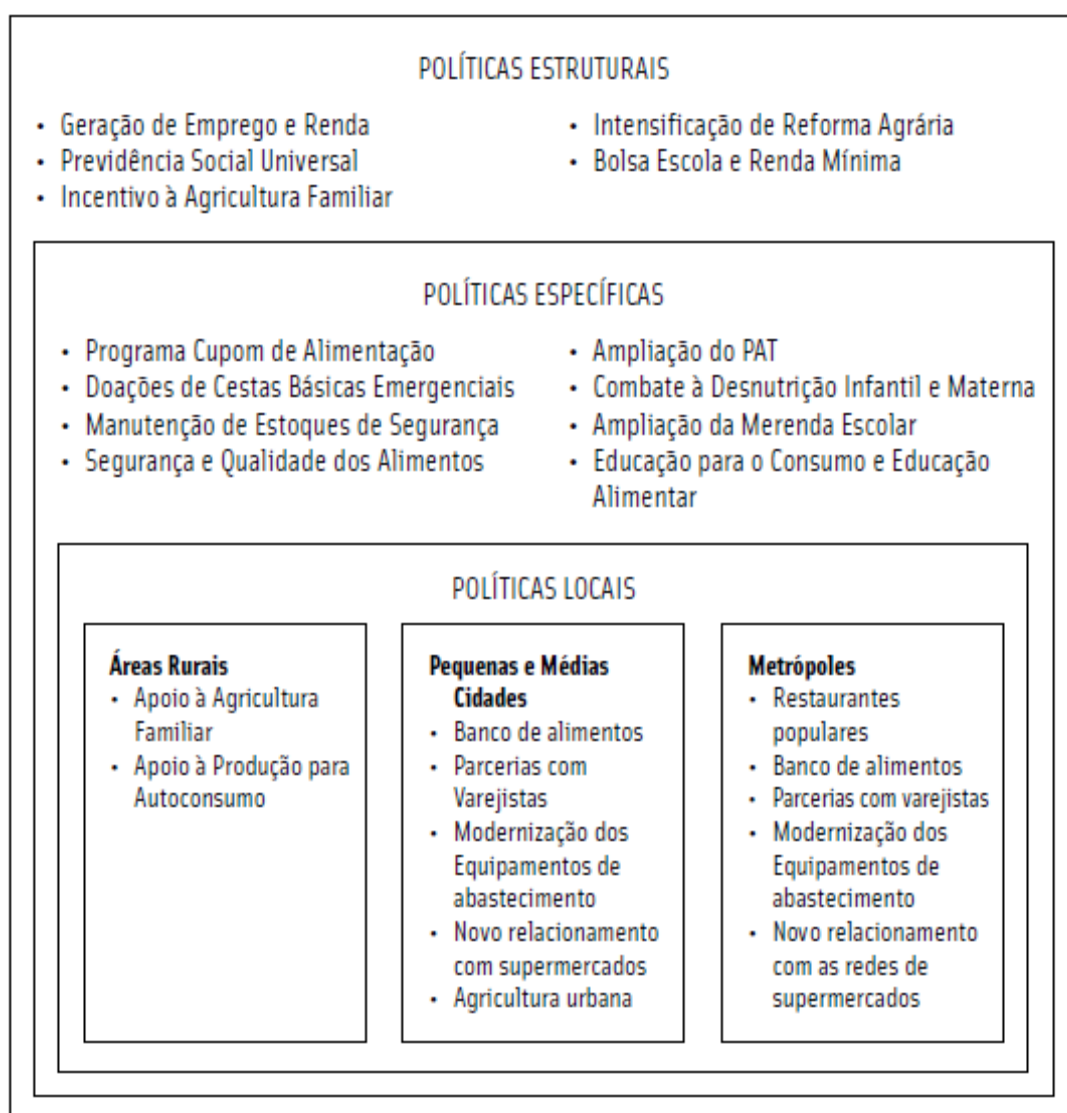


Figura 2: Políticas Estruturais, Específicas e Locais

A transformação do Projeto Fome Zero em Política de Estado faz com que “o financiamento da assistência social envolva uma série de elementos que integram uma complexa conexão cujo objetivo é garantir que, de fato, haja a possibilidade de execução das ações da área” (Tavares, 2009: 230). Nesse tocante, é oportuno trazer as observações feitas por Takagi (2010: 59), acerca de alterações na gestão do Fundo de Combate à Pobreza e Erradicação da Pobreza:

- i) a transferência do órgão gestor do Fundo, do Ministério do Planejamento, para o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar; e
- ii) a possibilidade do Fundo passar a receber doações privadas e individuais.

Tem-se, desse modo, as bases da Política Social a partir dos anos 2000, que priorizou o tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões no cenário mundial, além de reforçar a participação e a mobilização da sociedade.

Para o Programa Fome Zero, o combate à fome é pré-condição para a inserção dos indivíduos na convivência social. O ser humano com fome é pré-político, não está em condições de agir socialmente, de projetar ações futuras, de pensar a boa sociedade, mesmo porque ele estará o tempo todo procurando matar a fome (Nabuco, Souky *apud* Tapajós, 2010: 48)

O Programa Fome Zero assentou-se em 4 eixos articuladores, como consta da figura 3:



Figura 3: Eixos do Fome Zero

Conforme informações do Programa Fome Zero (<http://www.fomezero.gov.br/>), o **Eixo 1 – Acesso aos Alimentos** “contém programas e acções de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação”. Tratam-se de acções emergenciais e que, portanto, têm como objectivo imediato reduzir a pobreza e a pobreza extrema corporificada pela fome, através da oferta de alimentos e de programas de transferência de renda.

Aranha (2010: 82) explique que:

Ao lado da elevação continuada do poder de compra do salário-mínimo, com repercussões nos valores pagos com aposentadoria e benefícios da assistência social, e do crescimento do emprego, o primeiro eixo de atuação do Fome Zero implementou acções diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. A principal delas foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o programa Bolsa Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à criação de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Nesse eixo, são acções e programas:

- **Bolsa Família**

É considerado o carro-chefe do Fome Zero, pois é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 140 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

- **Alimentação Escolar (PNAE)**

É um programa que oferece pelo menos uma refeição ao dia, visando a atender às necessidades nutricionais de estudantes durante a permanência na escola, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

- **Alimentos a grupos populacionais específicos**

Amplia o acesso aos alimentos básicos dos povos indígenas, comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados, catadores de lixo e outros que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição de alimentos.

- **Cisternas**

É uma acção desenvolvida para a população rural do semi-árido, visando à melhoria das condições de vida e de acesso à água e ao fomento da convivência sustentável no semi-árido.



- Restaurantes populares

São espaços comunitários administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, saudáveis e pelos preços acessíveis à população que se alimenta fora de casa.

- Bancos de alimentos

Atua no recebimento de doações de alimentos considerados impróprios para a comercialização, mas adequados ao consumo. Os alimentos são repassados a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que produzem e distribuem refeições, gratuitamente, a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

- Agricultura urbana / Hortas comunitárias

Atua na produção de alimentos de forma comunitária visando a inclusão social, a geração de renda e a melhoria da alimentação. Além do auto-consumo, os alimentos podem abastecer restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)

É uma ação da atenção básica à saúde que tem o objetivo de sistematizar o monitoramento do estado nutricional, descrevendo as tendências de saúde e nutrição e situações de insegurança nutricional, em nível individual ou coletivo, formando indicadores para avaliação de políticas públicas do Sistema Único de Saúde, visando à melhoria das condições de saúde da população.

- Distribuição de vitamina A (Vitamina A+)

É destinado a prevenir e/ou controlar a deficiência de vitamina A, com vistas a auxiliar na redução da gravidade das infecções e, conseqüentemente, na redução da mortalidade materno-infantil. É voltado para crianças de 6 a 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato, pertencentes às áreas endêmicas, como Região Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais.

- Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)

É uma estratégia voltada para prevenir e/ou controlar a anemia por deficiência de ferro nos grupos mais vulneráveis (crianças de 6 a 18 meses, gestantes e mulheres no pós-parto), cujos estudos apontam prevalências de 50% em crianças e 40% em gestantes, o que traz sérias conseqüências para o pleno desenvolvimento físico, mental e social desde a infância até a fase adulta.

- Alimentação e nutrição de povos indígenas

É uma ação que realiza o cadastramento dos povos indígenas, garantindo a sua inclusão nos instrumentos governamentais compatível com seus valores culturais, visando também à implantação de ações intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.

- Educação alimentar, nutricional e para consumo

Desenvolve ações de promoção da alimentação saudável que visam a estimular a sociedade, por meio de atividades educativas e de comunicação, a combater a fome e a adotar hábitos alimentares saudáveis.

- Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis

Promove a alimentação saudável no ciclo de vida, previne e controla os distúrbios nutricionais, assim como as doenças relacionadas à alimentação e nutrição no âmbito do Sistema Único de Saúde. Além de subsidiar ações de educação alimentar e nutricional junto à população, por meio da divulgação de materiais educativos.

- Alimentação do trabalhador (PAT)

Tem o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas para a qualidade de vida, a redução de acidentes de trabalho e o aumento da produtividade.

- Desoneração da cesta básica de alimentos

Isenção ou minimização do ônus do ICMS sobre os gêneros alimentícios de primeira necessidade que compõem a cesta básica considerados indispensáveis para a sobrevivência digna.

O segundo eixo temático do Fome Zero - **Fortalecimento da Agricultura Familiar** – “busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo”. Este viés estimula a produção de alimentos por produtores de menor porte e dinamiza as economias locais ao mesmo tempo em que entende que a melhoria na qualidade de vida da população rural repercute diretamente na sua vulnerabilidade à fome.

Somente para ter ideia da relevância destas ações: “foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares no Censo Agropecuário 2006, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros”. (Del Grossi, 2010: 171)

O Eixo 02 do Fome Zero compreende:

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Valoriza e divulga a agricultura familiar como a atividade econômica fundamental para o desenvolvimento socioeconômico sustentável no meio rural.

- Garantia-Safra

É uma das ações do Pronaf que visa à tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola na região semi-árida brasileira, possibilitando que o agricultor receba um benefício no período de seca e garanta o sustento da família por seis meses.

- Seguro da Agricultura Familiar

Garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo(a) agricultor(a) familiar. Esta inovação garantirá significativa porcentagem da renda esperada pelo(a) agricultor(a) familiar no momento de contratar suas operações de custeio agrícola no Pronaf.

- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Incentiva a produção de alimentos pela agricultura familiar, permitindo a compra, a formação de estoques e a distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Os produtos também são distribuídos na merenda escolar de crianças, em hospitais e entidades beneficentes.

Através do **Eixo Geração de Renda** (Eixo 3), o referido programa “incentiva a economia solidária e desenvolve ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho”. Intensifica a atenção para o público mais vulnerável à fome, pretendendo ofertar meios para a inclusão produtiva por meio da qualificação individual e de sua atuação junto às comunidades.

- Qualificação social e profissional

Promove a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.

- Economia solidária e inclusão produtiva

Disponibiliza aos trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do Sistema Público de Emprego e de ações de economia solidária oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (atividades específicas à ocupação, dimensão técnico-gerencial, cooperativista e associativa), em articulação com as ações de microcrédito, geração de emprego e renda e economia solidária.

- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)

É uma iniciativa de promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do País, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, como estratégia principal para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nessas regiões.

- Organização produtiva de comunidades

Promove a inclusão social de desempregados, comunidades pobres, urbanas e rurais, e trabalhadores de empresas em processo de desestruturação produtiva, organizando-os em empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis.

- Desenvolvimento de cooperativas de catadores

Apóia a organização sustentável e o desenvolvimento de cooperativas, em especial as de catadores, para triagem e beneficiamento do lixo, em consonância com novo modelo de tratamento integrado de resíduos e a erradicação dos lixões.

- Microcrédito produtivo orientado

Concede crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

O Eixo 4 - **Articulação, Mobilização e Controle Social**, “tem como proposta estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional”. Através desta temática, o Governo ressalta o caráter articular do Programa Fome Zero ao integrar também a sociedade civil no projeto de erradicar a fome. Para além disso, este eixo contempla a participação da sociedade enquanto forma de controle das ações desempenhadas.

Ao analisar o quarto eixo, Araújo (2007: 17) considera que o setor de mobilização social contempla o desenvolvimento de um trabalho de educação cidadã e mobilização social a ser desenvolvido com a sociedade civil e particularmente com as famílias inseridas no Programa Bolsa - Família, na perspectiva de um trabalho de organização e mobilização na luta por direitos sociais.

- Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

É um serviço continuado de proteção social básica, desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social. Esses centros são espaços físicos localizados estrategicamente em áreas com maior índice de vulnerabilidade e risco social e pessoal. Prestam atendimento socioassistencial, articulam os serviços disponíveis em cada localidade, potencializando, coordenando e organizando a rede de proteção social básica intersetorialmente com políticas de qualificação profissional, inclusão produtiva, cooperativismo e demais políticas públicas e sociais em busca de melhores condições para as famílias.

- Mobilização social e educação cidadã

Atua na capacitação, logística, elaboração e reprodução de material didático-informativo, entre outras correlatas à formação cidadã.

- Capacitação de agentes públicos e sociais

Promove oficinas, cursos e eventos, visando à ampliação da capacidade dos agentes públicos e sociais para monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, ao aperfeiçoamento da gestão dessas políticas à luz dos resultados obtidos e ao aumento da transparência da ação governamental.

- Mutirões e doações

É um grande movimento nacional de solidariedade voltado para aqueles que sofrem a cada dia com a falta de alimentos e não podem esperar pelos resultados de mudanças profundas nas estruturas econômicas e sociais. É importante lembrar que existem muitas formas de ajudar a quem precisa. Entretanto, o ato de doar vai muito além do que a oferta de alimentos ou dinheiro. É importante também que a sociedade se envolva nas ações do programa, que buscam atacar as causas estruturais da fome e da pobreza e arrancar o mal pela raiz. Existem muitas formas de fazer doações, seja em dinheiro, alimentos, seja em parcerias. Mais informações no sítio [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br).

- Parcerias com empresas e entidades

São projetos executados pelos parceiros do Fome Zero, que servem de apoio às políticas sociais do Governo Federal. As empresas/instituições que desejam fazer parcerias com o Fome Zero devem atuar prioritariamente com foco em suas ações estruturantes, nas quais se incluem apoio à geração de trabalho e renda, ações complementares do programa Bolsa Família, ações de proteção social, segurança alimentar e nutricional.

- Controle social - conselhos da área social

É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações do Fome Zero. Os órgãos de controle social dos programas que integram o Fome Zero respeitam a realidade das instâncias no âmbito local (Conselhos Sociais existentes, Comitês Gestores).

Este é o desenho do Programa Fome Zero.

#### 4.1 Definição do Público Beneficiário

Conforme já afirmado no início do trabalho, um ponto importante na definição de políticas públicas de combate à pobreza reside na identificação do público alvo, ou seja, na metodologia utilizada para a escolha dos beneficiários. Nesse sentido, cabe trazer algumas reflexões acerca Programa Fome Zero, buscando entender sob que bases se elegeu o pobre neste Programa.

Essa preocupação já estava presente no início do século passado, quando Josué de Castro (1908-1973), médico, natural de Recife/PE, realizou um estudo pioneiro acerca da situação de pobreza no Brasil à partir da elaboração do

“mapa da fome” no Brasil, ou seja, uma investigação das carências nutricionais da população brasileira, de acordo com as principais regiões geográficas. Assim, não é incomum na literatura especializada encontrarmos referências aos trabalhos de Josué de Castro, principalmente à obra *Geografia da Fome*, que traz colocações actuais aos dias de hoje e que extrapolam os limites nacionais.

A fome coletiva é um fenómeno social bem mais generalizado. É um fenómeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua acção nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome. Mesmo nosso continente, chamado o da abundância e simbolizado até hoje nas lendas do Eldorado, sofre intensamente o flagelo da fome (...) entre nós, esses estragos se fazem sentir mais sorrateiramente, minando a nossa riqueza humana numa persistente acção destruidora, geração após geração. (Josué de Castro, 1948: 48)

Para Anna Maria de Castro (2010: 18), aquela pesquisa assume um pioneirismo ao propor uma abordagem interdisciplinar para a problemática da fome, que na década de 1940 era comumente atribuída à seca e ao subdesenvolvimento das regiões brasileiras. Mais ainda, Josué de Castro (1948) revelou que as causas fundamentais da fome no Brasil eram de ordem sócio culturais e não decorrentes de factores de natureza geográfica.

Como se vê, “a diversidade de respostas dos governos e a sua correspondente capacidade de impacto, resulta da multidimensionalidade da exclusão social” (Tapajós, 2010: 43) e assim como no inquérito aplicado por Josué de Castro, a identificação da população pobre é tão crucial quanto o entendimento das causas da pobreza. Seguindo este norte, um estudo que constata a carência alimentar e fome entre as famílias, lança luzes sobre a existência de Pobreza Absoluta em uma dada região.

Trazendo para uma realidade mais próxima, o Programa Fome Zero, ao assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, também evidencia essa vertente metodológica. Trata-se de uma estratégia política que identifica, com base num critério monetário, um padrão de vida mínimo objectivo que não é dependente do padrão médio de vida que o cerca, exactamente como previsto no Projecto Fome Zero:

Para estimação deste público beneficiário, desenvolveu-se uma metodologia tendo como ponto de partida a linha de pobreza (LP) do Banco Mundial, de US\$ 1,00 por dia. O valor de US\$ 1,00 foi empregado originalmente pelo Banco Mundial no “Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990: Pobreza” (Projecto Fome Zero, p. 71)

Mais o que isso, é possível depreender o carácter severo da pobreza que se pretende atacar, uma vez que o Banco Mundial define a pobreza extrema como viver com menos de 1 dólar por dia. “A linha de pobreza de US\$ 1,00 foi considerada como a linha de pobreza extrema, por ser representativa da linha de pobreza encontrada entre os países mais pobres do mundo, em 1985, considerando como equivalente à linha de US\$ 1,08 de 1995”. (Projecto Fome Zero, p.71)

A pobreza é definida pela perspectiva do rendimento, ou melhor, por uma capacidade diminuída de posses ou de rendimentos. Uma pessoa seria considerada pobre, se e somente se o seu nível de rendimento estivesse situado abaixo de uma linha definidora da condição de pobreza extrema. (Sousa, 2007: 72)

Não obstante esse raciocínio, que fixa uma linha de pobreza com base num padrão monetário, a elaboração do Projecto Fome Zero não deixou de considerar as influências regionais nos custos de vida. Assim, inicialmente, recorreu-se aos índices de preços regionais calculados por Ferreira, Lanjouw e Néri (2000), com base na Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV, realizada pelo IBGE em convénio com o Banco Mundial, em 1996.

Contudo, tendo em vista que a PPV abordou somente as regiões Nordeste e Sudeste, no que se refere à demais regiões brasileiras, adoptou-se a seguinte elaboração:

- Para Região Norte: adoptou-se o mesmo índice da Região Nordeste, sendo que, para a região metropolitana, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana (Fortaleza, Recife e Salvador);
- Para regiões Centro-Oeste e Sul: adoptou-se o mesmo índice da região Sudeste, sendo que, para as regiões metropolitanas, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana do Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo). (Projeto Fome Zero, p. 72)

Desse modo, chegou-se à linha de pobreza média ponderada para a população de cada região: R\$ 68,48; atualizado pelo INPC para R\$ 78,00, em agosto de 2001. Além disso, considerando a existência de áreas rurais e que a agricultura familiar representa um insumo importante na alimentação, foi feita uma correção na renda das famílias que declaram, na PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, obter parte da alimentação da produção agrícola, conforme melhor explicado pelo Projecto Fome Zero:

No caso das famílias de empregadores e “conta própria” que declararam que a parcela da alimentação consumida da produção própria é de até 50%, acrescentou-se 25% sobre metade da renda familiar. Se a parcela consumida era maior que 50%, acrescentou-se 75%. Para as famílias de empregados que declararam ter pessoas dedicadas exclusivamente à produção para autoconsumo, acrescentou-se o valor da renda per capita familiar para cada pessoa dedicada ao autoconsumo. (p. 72/73)

Para além disso, o Projeto Fome Zero (p. 73) explicita que a metodologia exigiu outras definições:

- adotou-se o conceito da “família extensa”: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados, excluindo-se apenas os empregados domésticos e os pensionistas;
- as famílias extensas foram classificadas pela posição na ocupação, de acordo com os seguintes critérios: a) de empregadores (empregam trabalhadores permanentes); b) de “conta própria” (sem contrato de trabalhadores permanentes); c) de empregados; e d) de não-ocupados;
- as famílias foram subdivididas em agrícolas, pluriativas e não-agrícolas;
- os dados da PNAD permitiram ainda deduzir da renda total das famílias alguns itens que representam “custos fixos”, como é o caso do aluguel e pagamento de casa própria, uma vez que tais descontos permitem obter a renda disponível para as “despesas variáveis”, entre as quais o gasto com alimentação.

Muito embora a política de combate à pobreza implementada pelo Governo Federal desde o ano 2003 esteja atrelada ao Programa Fome Zero, há



que se recordar que nem sempre a pobreza é expressa somente pela fome. Há pobres que, apesar da carência de recursos financeiros, conseguem alimentar-se, como bem lembrado pelo projecto em referência, ao abordar a situação dos agricultores familiares em situação de pobreza.

Ampliando um pouco a análise e tomando por base as medidas presentes naquele Programa, fica evidente que a estratégia social implementada busca não somente resolver o problema da fome, mas oportunizar aos tidos como pobres, o acesso a uma rede de benefícios que visam dar uma melhor estrutura de vida, tais como construção de cisternas, programas de capacitação e geração de renda. Trata-se da pobreza encarada como a falta de poder económico, quando os ganhos totais são insuficientes para fornecer alimentação, vestuário e abrigo para a manutenção da vida – daí a necessidade de não somente se ofertar alimentos, mas garantir meios de aumentar a renda dos tidos como pobres.

Nessa atmosfera mais alargada é que se insere o programa de transferência de renda no Programa Bolsa Família.

## **5 BOLSA FAMÍLIA**

Considerando que a pobreza muitas vezes é decorrência da insuficiência de recursos, os decisores políticos colocam-se diante de um intenso debate acerca da utilização de programas de transferência de renda enquanto solução para aquela problemática. “De forma geral, tais debates consideram que dificilmente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades se viabilizariam sem políticas activas de transferência de renda” (Cunha, 2009, 333).

A discussão sobre o acertamento dessa ferramenta na luta para a redução da pobreza não se circunscreve aos limites nacionais. Ao contrário, a discussão internacional sobre programas de transferência de renda já é antiga e está presente, por exemplo, dentre as alternativas de combate à pobreza em Londres, conforme afirmado por Niemietz.

No Brasil, se o Fome Zero tornou-se a maior estratégia para a erradicação da pobreza na história, sem dúvidas grande parte da sua notoriedade

deve-se ao Bolsa Família, programa de transferência de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País.

Muito embora a política social de transferência de renda tenha ganhado maior amplitude no Brasil a partir dos anos 2003, em decorrência do constante crescimento do público beneficiário e do grande volume de recursos públicos envolvidos, essa estratégia assistencial não é de toda uma novidade no cenário nacional. Desde a década de 1990 já havia experiências que beneficiavam a população carente de recursos através da transferência de renda directa, em Campinas e no DF, que provavelmente serviram de referência para o Fome Zero.

Diversos municípios começaram a implantar esta proposta, como a prefeitura de Campinas, pioneira ao instituir, em 1994, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a 1/2 salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos frequentando a escola. Em 1995, também foi implantado no Distrito Federal e em Ribeirão Preto, já associado à contrapartida das famílias beneficiárias manterem os filhos na escola, passando a ser denominado Programa Bolsa Escola. Progressivamente, dezenas de municípios passaram a implantar o programa (Projecto Fome Zero, p. 45).

Silva e Silva (2008, p. 29), ao analisar a experiência brasileira com transferências de renda condicionadas, apresenta o seguinte esquema pautado por cinco momentos:

- a) 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentou o Projecto de Lei nº 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade;
- b) 1991 a 1993, quando Camargo (1991; 1993;1995) propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas;
- c) 1995, quando foram implantadas as primeiras experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF);
- d) 2001, no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), com significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada; Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil) e criação de outros programas de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros), e

- e) 2003, com o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que estabelece o Fome Zero, em desenvolvimento em 5.563 municípios brasileiros e no Distrito Federal, cuja proposta é a unificação dos Programas de Transferência de Renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais e estaduais e do Governo Federal.

Actualmente sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de Outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004. É destinado às famílias pobres e extremamente pobres, assim classificadas conforme a faixa de renda, e promove a transferência monetária directamente, mediante a assunção de compromissos.

Além disso, o Bolsa Família pretende a diminuição imediata da pobreza através da integração com outros programas e acções dos governos, nas suas três esferas, bem como do reforço do direito de acesso aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades. *A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade* (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>). Essas premissas estão expressas no art. 4º do Decreto nº 5.209/2004:

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Programa Bolsa Família funciona com três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. Na redacção actualizada do Decreto que regulamenta o programa, o Benefício Básico, no valor mensal de R\$ 70,00 (setenta reais), é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, ou seja, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais). O Benefício Básico é pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens.

O Benefício Variável, no valor mensal de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) por beneficiário, é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos, adolescentes até quinze anos. Cada família pode receber até 05 (cinco) benefícios variáveis, ou seja, até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais).

Já o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente busca suprir a ausência do benefício às famílias pobres ou em situação de extrema pobreza que tenham jovens de 16 e 17 anos, frequentando a escola. Corresponde ao valor mensal de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por família.

Além dessas modalidades, o Bolsa Família contempla mais duas formas de benefícios, cuja parcela de transferência de renda é calculada de acordo com o caso concreto de vulnerabilidade. Trata-se do Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família); e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do

PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).

Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 70,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor do benefício
0	0	básico	R\$ 70,00
1	0	básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

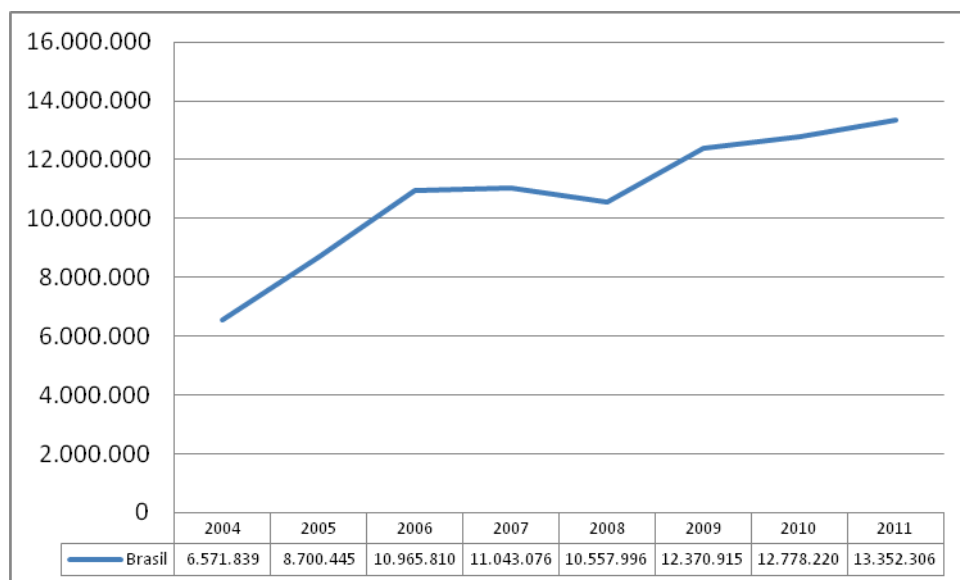
Tabela 1: Valor dos benefícios para famílias com renda per capita mensal de até R\$ 70,00

Famílias com renda per capita de R\$ 70,00 a R\$ 140,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de Benefício	Valor do benefício
0	0	não recebe o benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

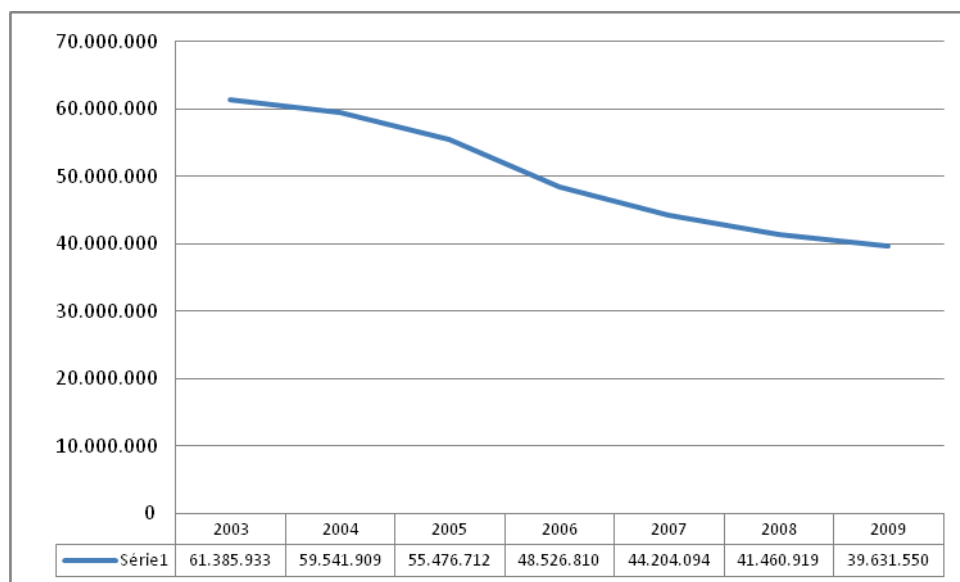
**Tabela 2: Valor dos benefícios para famílias com renda per capita de R\$ 70,00 a R\$ 140,00**

O Bolsa Família assumiu na última década um movimento crescente, chegando a beneficiar em 2011 quase 14 milhões de famílias. Entre 2004 e 2011 houve um aumento no número de beneficiários da ordem de 50%, como demonstra a figura 4.



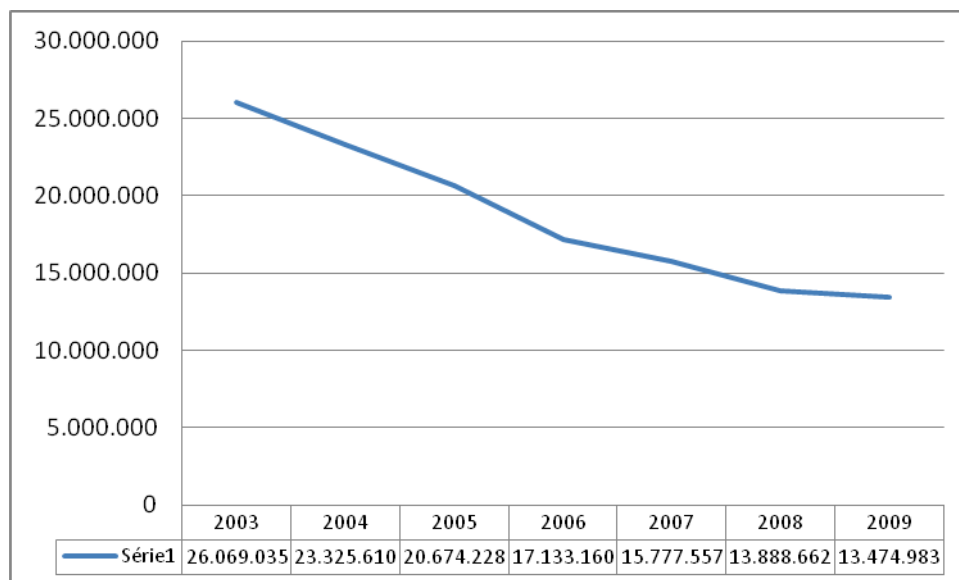
**Figura 4: Bolsa Família – número de benefícios**

Em contrapartida a esse implemento no campo social, o número de pessoas pobres no Brasil, caiu de 61 milhões para 39 milhões, o que significa uma redução em 35,44% entre os anos 2003 e 2009. Essa melhoria social é expressa pela figura 5.



**Figura 5: Pessoas Pobres, de 2003 a 2009**

Os efeitos do Bolsa Família são ainda mais perceptíveis quando considerados os números de pessoas extremamente pobres, em que houve uma redução para quase metade (48,31%) – vide figura 6.



**Figura 6: Pessoas Extremamente Pobres, de 2003 a 2009**

Para situar essa diminuição da população pobre e extremamente pobres, o resultado do Censo 2010 indica 190.732.694 pessoas para a população brasileira em 1º de agosto de 2010, data de referência. Em comparação com o Censo 2000, ocorreu um aumento de 20.933.524 pessoas. Esse número demonstra que o crescimento da população brasileira no período foi de 12,3%, inferior ao observado na década anterior (15,6% entre 1991 e 2000).

Outros dados auxiliam na constatação de que a redução da pobreza no Brasil é inversamente proporcional ao volume de recursos empregados. De acordo com a nota técnica nº 09/2012, intitulada *Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, o IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada mensura o volume de recursos aplicado pelo governo federal nas políticas sociais e compara o montante efectivamente gasto nessa área diante do total de recursos mobilizado pelo governo.

Este estudo entende gasto social numa acepção alargada, englobando os dispêndios públicos com assistência social, benefícios a servidores, cultura,



educação, desenvolvimento agrário, saúde, habitação e urbanismo, entre outros. A figura a seguir apresenta esses gastos, em bilhões, entre os anos de 1995 e 2010.

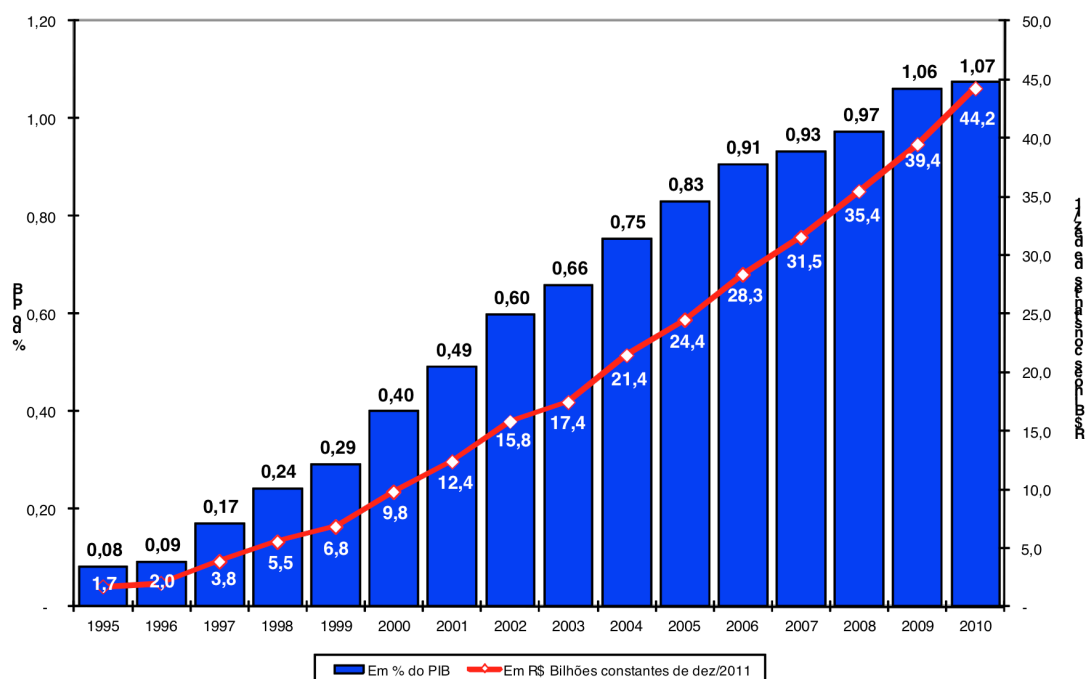
Áreas de Atuação	Em R\$ Bilhões Constantes Dez./2011 (corrigidos pelo IPCA mensal)															
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	2,3	1,3	2,0	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,0	2,3	2,7	2,7	2,6	3,2	4,5
Assistência Social	1,7	2,0	3,8	5,5	6,8	9,8	12,4	15,8	17,4	21,4	24,4	28,3	31,5	35,4	39,4	44,2
Benefícios Servid. Púb. Federais	51,5	49,5	52,9	56,2	58,4	60,5	65,3	67,9	63,4	65,8	67,4	70,3	75,4	79,5	86,5	93,1
Cultura	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,7
Desenvolvimento Agrário	3,2	2,9	4,8	4,6	3,7	3,6	3,8	3,1	2,8	3,8	5,0	6,1	6,7	6,0	6,2	4,9
Educação	19,7	17,3	16,7	18,1	18,3	21,2	20,7	19,9	18,8	20,7	22,7	25,3	29,4	31,9	37,6	45,5
Emprego e Def. do Trabalhador	11,1	12,1	12,0	13,4	12,4	12,8	14,2	14,9	14,7	15,5	17,4	21,6	24,9	27,0	33,1	33,8
Habitação e Urbanismo	2,3	3,7	10,2	7,5	6,1	10,5	8,0	9,0	7,8	8,5	11,3	12,5	13,8	20,4	28,1	33,1
Previdência Social	103,7	113,7	116,5	131,8	136,0	141,2	151,5	160,2	172,9	188,9	206,1	224,8	238,2	247,2	266,1	303,5
Saneamento	0,7	1,7	2,7	4,0	2,3	2,7	5,6	2,2	0,9	1,5	2,3	2,9	6,0	5,9	7,4	5,4
Saúde	37,3	32,7	37,8	36,0	39,8	41,4	43,0	44,2	41,9	46,1	46,8	52,4	55,9	59,3	67,6	68,8
<b>GSF Total</b>	<b>234,0</b>	<b>237,4</b>	<b>259,8</b>	<b>280,1</b>	<b>286,9</b>	<b>306,8</b>	<b>327,6</b>	<b>340,0</b>	<b>343,3</b>	<b>374,9</b>	<b>406,6</b>	<b>447,8</b>	<b>485,7</b>	<b>516,3</b>	<b>576,5</b>	<b>638,5</b>

**Figura 7: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010, por área de atuação**

Analisando especificamente os gastos com Assistência Social, o estudo do IPEA (2012) constata que:

A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família.

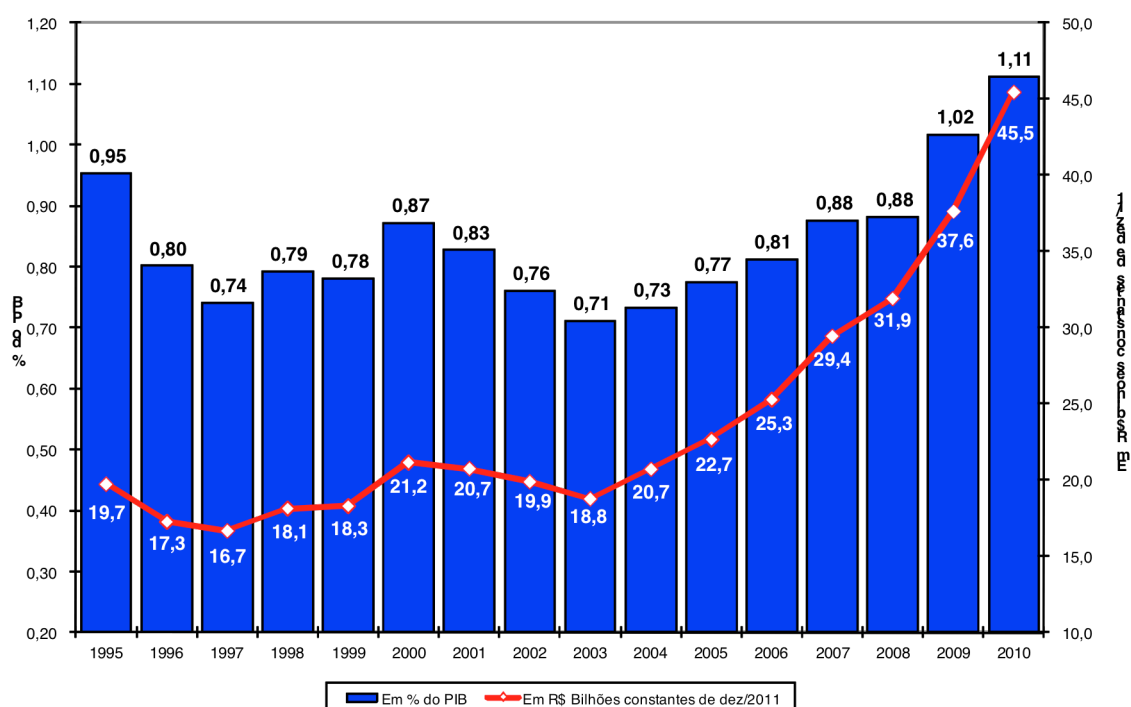
Assim, o crescimento dos dispêndios públicos com assistência social é consequência directa da expansão dos programas de transferência de renda. A figura 8 demonstra o aumento que a assistência social tomou no período estudado:



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

**Figura 8: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010: Assistência Social**

Contudo, essa prioridade governamental se torna mais evidente quando comparados os gastos com assistência social e os gastos com educação. (conforme a figura a seguir)



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

**Figura 9: Trajetória do Gasto Social, de 1995 a 2010: Educação**

Segundo o estudo, a área de educação foi afectada negativamente no âmbito dos gastos sociais do governo federal. A participação na educação sofreu redução de 8,5% em 1995 para 5,5% em 2005, e somente em 2010 teve sua participação majorada para 7,2% do total do GSF.

### 5.1 Unificação dos programas de transferência de renda

O Decreto que regulamenta o Programa Bolsa Família traz logo no início, no artigo 3º, a afirmação de que este programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das acções de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal. Este passo representa o rompimento com as acções fragmentadas e segmentadas em vigor até então, fruto de políticas sociais não integradas.

Conforme já afirmado, o sistema de protecção social brasileiro evoluiu com características clientelistas, a cada tempo buscando agradar a determinados

grupos de pressão política. Ademais, a dimensão geográfica brasileira e a distribuição de competências entre os entes federados fazia o sector social ser marcado ora por sobreposição de objectivos, ora por ausência de actuação; programas sociais isolados ou descontinuados e desperdício de recursos.

A exemplo desses programas unificados pelo Bolsa Família podemos citar:

- a) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola" - instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a acções socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais;
- b) Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação" - vinculado às acções dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional;
- c) Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde – "Bolsa Alimentação" - destina-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação;
- d) Programa Auxílio-Gás - destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda.

Em relação aos programas de transferência de renda, a proposta apresentada é a de revisão de todos os programas de complementação de renda voltados ao mesmo público-alvo para evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização de recursos públicos. No campo das iniciativas municipais com programas de transferência, defende-se a complementação, por parte do governo federal, do valor pago pelos municípios. (Fonseca, 2010: 60)

Niemietz (2011: 202), ao analisar a pobreza no Reino Unido a partir do século XIX identificou características do sistema de benefícios britânico semelhantes com a problemática enfrentada pelo Brasil quando da unificação dos benefícios no Bolsa Família. Para o autor, a complexidade do sistema surge não

apenas porque há diferentes tipos de benefícios, mas também porque cada um desses benefícios tem inúmeras disposições especiais.

Segundo Martin (*apud* Niemietz 2011: 188), a complexidade do sistema de benefícios segmentados surge de várias formas, como:

- a) na gestão dos vários tipos de benefícios há diferentes definições de termos-chave como “emprego remunerado” e “rendimentos”, bem como períodos contabilísticos diferentes;
- b) os diferentes benefícios têm critérios de elegibilidade destoantes entre si, com limites máximos distintos etc;
- c) existe uma relação complexa na sobreposição dos vários tipos de benefícios. Alguns são mutuamente exclusivos. Outros podem ser combinados, mas podem ser parcialmente voltados um contra o outro. No entanto, outros ainda são complementares, de modo que um benefício funciona como condição prévia para o recebimento de outro;
- d) uma determinada condição que habilita alguém para o apoio social é frequentemente como uma mistura de instrumentos de transferência diferentes. A condição “deficiência”, por exemplo, não é simplesmente uma forma suficiente para a transferência única de grande porte, mas para o tratamento diferenciado no recebimento de créditos.

Dessa forma, e voltando à realidade brasileira, a proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda orienta-se pela busca de maior racionalização desses programas e simplificação de acesso à população-alvo (Silva e Silva, 2008: 41). Cunha (2009: 344), ressalta que a criação do Bolsa Família não representa somente a unificação dos programas sociais até então existentes, “mas uma mudança de concepção do que diz respeito ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente”.

A respeito dessa abordagem integrada, o ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorre após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único reúne informações sobre as famílias e membros e, permite que o governo – federal, estadual e municipal – conheça os brasileiros em situação de pobreza.

A selecção das famílias para o Programa Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) selecciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e o recebimento do benefício.

A implantação do cadastro único simboliza mais do que uma única base de dados dos beneficiários de programas sociais. O cadastro único rompe com a história de desvio de recursos públicos para atender a interesses políticos locais, através da concessão de benefícios sociais a apadrinhados, à clientela eleitoral. Em grande medida o cadastro único torna a população local menos propícia a formar “currais eleitorais” - expressão usada para designar regiões em que os eleitores sofriam pressão, principalmente durante o Coronelismo (final do século XIX e começo do XX), para elegerem determinado candidato designado por fortes líderes políticos personificados na figura dos coronéis, ou seja, ricos fazendeiros.

Implantado ainda no Governo FHC, em 2002, o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. (Fonseca, 2010: 69)

Desde seu surgimento, em 2001, até o presente, o Cadastro Único passou por várias evoluções no seu formato e actualizações do público envolvido. O sistema sofreu melhorias em suas versões superando deficiências operacionais. Entre outras inovações presentes no formulário estão:

A melhoria da captação de informações, tais como renda e escolaridade; o aprimoramento da identificação de famílias indígenas e quilombolas e a possibilidade de identificar outros grupos populacionais específicos (assentados, egressos de trabalho em condição análoga a de escravo, ribeirinhos, entre outros); e a identificação de pessoas que não possuem

registro civil de nascimento – documento necessário para o cadastramento e para o exercício da cidadania. (Bartholo, 2010: 15)

O Decreto nº 6.135, de 26 de Junho de 2007, dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e traz, dentre outras novidades, a adopção de definições importantes à operacionalização do sistema, como família, família de baixa renda, domicílio, renda familiar mensal. Supera-se, assim, em parte, aquelas dificuldades atinentes à multiplicidade de definições presentes nos benefícios sociais desintegrados.

A respeito do processo de unificação de benefícios, Martin (*apud* Niemietz 2008: 202) propõe um plano de simplificação que começaria com a padronização das variáveis que servem de base para a concessão. As sobreposições seriam eliminadas, reorganizando-se os diferentes componentes de benefícios existentes, de modo a que um instrumento fosse atribuída uma condição. Por fim, os benefícios que tivessem finalidades similares seriam fundidos.

Como bem concluiu Niemietz (2011: 202), o crédito universal (no sentido de abarcar diversos créditos menores segmentados) poderia tornar-se um enorme instrumento complexo, embora, naturalmente, um pouco melhor do que o sistema actual. Ao aplicar essa premissa ao contexto brasileiro, é imperioso constatar que o Bolsa Família caminhou no rumo certo, contudo, a unificação “deve se orientar por um sistema que considere a multifuncionalidade e a complexidade da pobreza que requer redistribuição de renda e alocação democrática de serviços sociais básicos” (Silva e Silva, 2008: 42).

## 5.2 Condicionais

De acordo com o Decreto nº 5.209/2004, as condicionais do Programa Bolsa Família representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de

vida da população; e identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Dessa forma, a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas à:

- a) Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; e frequência mínima 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- b) Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; e
- c) Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes menores de 16 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Dessa forma, através das condicionalidades, o Governo busca elevar o padrão de efetivação do direito à educação e à saúde, bem como tem a pretensão de diminuir os riscos e vulnerabilidade social. De outro norte, o acesso à uma renda mínima condicionada tem o objectivo de promover a inserção social para os membros de unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Em razão desse desenho multidimensional das condicionalidades, o Bolsa Família exige a atuação conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação e Ministério da Saúde. A Portaria nº 321, de 29 de Setembro de 2008, do MDS, regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família e apresenta sanções gradativas aos beneficiários que podem ser desde uma simples advertência à família, até o cancelamento da concessão do benefício.

As famílias beneficiárias com crianças ou adolescentes de até 15 (quinze) anos de idade, nutrizes ou gestantes, que descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:



1º descumprimento – a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;

2º descumprimento – a família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte;

3º descumprimento – o benefício da família será suspenso por 60 dias;

4º descumprimento – o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício;

5º descumprimento – a família terá o benefício cancelado.

Já as famílias beneficiárias, cujos adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos que não atinjam frequência escolar mensal de no mínimo 75%, ficam sujeitas, aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

1º descumprimento – há advertência;

2º descumprimento – o benefício será suspenso por 60 dias;

3º descumprimento – o benefício referente ao jovem é cancelado.

É interessante observar que as condições impostas pelo Bolsa Família são simplesmente a concretização de direitos sociais básicos, já garantidos no texto constitucional e muitas vezes pendentes de efetivação em razão de deficiências do sector público em ofertar tais serviços ou garantir o acesso da população carente à educação e saúde. Em grande medida, é contraditório o Governo exigir o cumprimento de direitos que têm como principais interessados a população, independente de poder aquisitivo ou situação social.

A esse respeito, podemos trazer as observações de Silva e Silva (2008: 47):

O princípio jurídico da não condicionalidade de todo cidadão ter acesso a condições de sobrevivência dentro de padrões humanos de dignidade é preterido pela condicionalidade imposta pelo Bolsa Família, embora possa se considerar que acesso à educação e a medidas de atendimento básico são também direitos fundamentais garantidores da dignidade da vida de todo cidadão.

Cunha (2009: 340), nos ajuda a compreender melhor esse potencial dilema teórico, ao apontar que as condicionalidades na verdade atuam como um contrato entre as famílias e o poder público, pautado por três tipos complementares de responsabilidade:

- a) das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda mínima na área da saúde e da educação que possam melhorar as condições para que as crianças e jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem estar no futuro; (...)
- b) o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação, que embora de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos; (...)
- c) o monitoramento.

Niemietz (2011) ao analisar o contexto dos benefícios sociais em Londres apresenta um exemplo de benefício condicionado ao trabalho. O autor aborda os problemas enfrentados pelos assalariados de média e baixa renda, como resultado de altas taxas de impostos - *Effective Marginal Tax Rates* (EMTRs), que incidem sobre os rendimentos. Os benefícios associados ao trabalho podem representar um efeito adverso, na medida em que serão retirados com a subida dos rendimentos e isso pode significar um desestímulo.

Além desse viés, o benefício, ao ser condicionado ao trabalho e no modelo londrino que propõe o aumento da renda em decorrência da jornada de trabalho, pode acarretar prejuízos aos beneficiários se não estiver alinhado com o sistema fiscal. Assim, os ganhos das famílias através do benefício do trabalho podem ser suplantados por descontos fiscais.

Em situação ainda mais dramática, o aumento dos rendimentos pode alcançar um patamar que implica a retirada dos benefícios e ensejar uma taxa maior de recolhimento do EMTR. Assim, o efeito do crescimento da renda foi duplamente danoso, principalmente sobre os assalariados com baixa renda, mais vulneráveis a essas variáveis. Isso sem mencionar a retirada de outros benefícios que, embora não estejam vinculados ao trabalho, são concedidos com base nos rendimentos dos agregados familiares, como subsídio para habitação, por exemplo.

Niemietz (2011: 207), apresenta, ainda, a experiência do estado norte-americano de Wisconsin, onde os destinatários dos benefícios devem passar por testes de trabalho e trabalhar para o município ou ter o trabalho, como uma condição prévia para receber benefícios. Idealmente, o "*Workfare*" consiste em que a vida diária de um destinatário do benefício não seja muito diferente do quotidiano das pessoas que trabalham regularmente.

Por fim, Niemietz (2011: 209) adiciona o NIT - *Negative Income Tax*, o imposto negativo de rendimento que consiste no preenchimento, pelo Sistema Fiscal, de parte da diferença entre o considerado mínimo para a existência e o rendimento pessoal do contribuinte.

Percebe-se que "as condicionalidades, no caso brasileiro, estão associadas a políticas definidas na Constituição Federal como universais e de responsabilidade do Poder Público" (Cunha, 2009: 340). Desse modo, as referidas condicionalidades nada mais são do que a garantia do acesso do público-alvo a serviços e direitos essenciais, não se revestindo das características de contrapartida, no sentido da palavra.

### 5.3 Emprego e Redistribuição

A adopção de programas de transferência de renda no âmbito das políticas sociais é uma decisão que não se resume ao simples repasse de recursos financeiros a um grupo de beneficiários. Os programas de transferência de renda representam uma acção intervencionista do Estado nos campo social, político e económico, que pressupõem uma base político-ideológica.

Numa análise preliminar, estes programas podem assumir a feição de caridade institucionalizada, custeada pela arrecadação fiscal do Estado, na medida em que funcionam como complementação das rendas das populações menos abastardas, de acordo com patamares fixados como mínimos à sobrevivência. De outro norte, a transferência de renda pode ser assumida como uma política redistributiva, em busca de pretensos equilíbrios entre os diversos agentes sociais.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família constitui-se como uma medida emergencial que compõe a política social do Fome Zero, ao lado de outras medidas de carácter estrutural, ou seja, que pretendem uma actuação sobre as causas de fundo da pobreza e visam resolver esta problemática sem atacar somente os efeitos imediatos. Na concepção do Bolsa Família, temos que:

Em geral, as políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicas dirigidos a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Tais iniciativas sempre foram objeto de resistência, por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de exclusão social, dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores da injustiça. Aponta-se, também, para o fato do assistencialismo constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Assim, a admissão da existência desses programas é quase sempre acompanhada de ressalvas ao fato de eles precisarem existir e reafirmações da expectativa de que sejam provisórios. (Projecto Fome Zero, 2001: 83).

Dessa citação sobressai a característica assistencialista dos programas de transferência de renda, que movimentam a máquina estatal no intuito de suprir as carências sociais mais latentes, sem resolver definitivamente os problemas originários. A partir dessa análise, os programas de transferência de renda podem ser vistos como uma solução imediata da pobreza, tratada como fome, através da oferta de renda para a compra de alimentos, sem, contudo, actuar sobre as causas que levaram aqueles indivíduos a não conseguirem sua manutenção por meios próprios.

A esse respeito, Rosenfield (2010: 127), comenta a institucionalização da caridade, ao afirmá-la como “não moral propriamente dita, por não nascer de um ato voluntário de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, mas decorrente de uma lei que obriga o contribuinte a ajudar o próximo, por intermédio de impostos e de contribuições”.

Cabe nesse ponto questionar a legitimidade do Estado para assumir essas funções. Com efeito, a existência de indivíduos na pobreza em tese não interessaria ao Estado pela sua situação *per si*, ou seja, enquanto organização responsável pela organização e controle social, não caberia ao Estado deter-se

com as diferentes formas de viver, a não ser que os modelos tidos como destoantes passassem a incomodar os demais, seja por princípios éticos ou morais (não permitir que os semelhantes morram de fome, por exemplo), seja por instinto de auto preservação e segurança social (aumento da criminalidade em razão da pobreza, por exemplo). Ademais, a ideia de um quadro de pobreza crescente também deveria accionar um alarme para a actuação do Estado, sob pena de prejudicar seu funcionamento orgânico (cobrança de impostos e mecanismos de mercado, por exemplo).

O fato é que desde o início do século passado diversas nações assumiram as funções de caridade, caracterizadas pela assistência social.

Rosenfield (2010), ao analisar a caridade e o Bolsa Família estabelece a distinção entre ajudar pessoas temporariamente em situação de emergência e pessoas que tendem a permanecer em situação de carência.

No primeiro caso, por exemplo, temos o caso de órfãos que perderam os pais e que necessitam de ajuda estatal para alimentação e educação. Assim sendo, o Estado destina recursos para que possam, em estado adulto, abandonar essa situação de pobreza. (...) As pessoas são ajudadas para saírem dessa situação e não para nela permanecerem. (Rosenfield, 2010: 127)

A essa concepção apresentada, o autor assemelha os casos de calamidades naturais, grave crise económica e grande desemprego, como capazes de accionar temporariamente a tutela estatal, até que os beneficiários consigam manter-se autonomamente.

A outra perspectiva, não atende ao critério da emergência da tutela e reveste-se de características redistributivas.

Uma situação completamente diferente ocorre quando o critério não é a emergência e o carácter temporário da ajuda, mas um mínimo que seria dado a um grupo da população, segundo um determinado critério de renda, por exemplo, sem que daí decorra medidas que faça, com que essas pessoas possam sair dessa condição, que deveria ser entendida como provisória. (Rosenfield, 2010: 127)

Dessas reflexões nasce a ideologia a ser seguida pelo Estado como escopo da prestação assistencial. Pode assumir a feição redistributiva ou meramente funcionar como um provedor solidário e temporário.

Cunha (2009), ao contextualizar a experiência brasileira com transferência de renda através do Bolsa Família, estabelece o debate sobre quem devem ser os beneficiários de tais práticas assistenciais, bem como se as transferências de renda devem ser condicionadas. Segundo o autor (Cunha, 2009: 333), destacam-se três correntes:

- a) aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta a renda e sem a necessidade de contrapartidas por parte dos beneficiários;
- b) aqueles que entendem que as políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são estratégias para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais; e
- c) aqueles que entendem que políticas para redução de pobreza e das desigualdades pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres.

Em verdade, esta classificação das concepções estatais para as transferências de renda é confusa, na medida em que não justifica sobre que princípios haveria o Estado, por exemplo, de garantir prestações de renda a toda a população, de maneira genérica e indistinta. Ademais, há de se perquirir a subsistência de um Estado sob esta égide.

Além disso, por certo que a adoção de programas de transferência de renda como medidas de ataque à pobreza representa uma opção do Poder Público, de modo que é redundante a afirmação de que representariam um privilégio a um grupo específico, os mais pobres.

É oportuna a contribuição de Araújo (2008: 156), que recorrendo à classificação traçada por Silva e Silva (2004), apresenta dois modelos de concepção dos programas de transferência de renda no Brasil:

- a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação à focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza;
- b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos os que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social.

O ponto central da dualidade apresentada não reside tanto no aspecto redistributivo ou residual da transferência de renda, mas o objectivo que se pretende atingir: se é a inclusão social, pela via da garantia da cidadania; ou se é meramente a manutenção de condições de sobrevivência, através de uma renda mínima. Outro ponto que merece destaque na observação desta autora é a referência à ideia de transferência de renda como desestímulo ao trabalho.

Na continuação da análise sobre a situação de pobreza em Londres, e observando com maior proximidade as metas de redução da pobreza infantil, Niemietz (2011) constatou a dificuldade em conciliar transferência de renda e o aumento do emprego entre os mais pobres. Segundo o autor, “as políticas redistributivas geralmente enfraquecem os incentivos ao trabalho” (Niemietz 2011: 177).

Contudo, a mera constatação de que medidas redistributivas não estimulam a autonomia dos beneficiários não implica que a solução para a pobreza resida estritamente no trabalho. Para comprovar essa visão, Niemietz

(2011: 178) lembra estudos da *End Child Poverty* que constataram que “a maioria das crianças pobres (59%) vivem numa casa onde pelo menos um adulto trabalha”.

Daí a necessidade de se coadunar o discurso a favor do trabalho com a realidade do mercado de trabalho para as famílias pobres, onde os empregos precários podem causar muito mais prejuízos aos pais do que agregar aumento de rendimentos. Difundir uma estratégia que priorize o trabalho ou considerá-lo a única saída para a pobreza pode representar simplesmente “trocar um tipo de pobreza por outra” (Niemiets 2010: 179).

De início, surge a dificuldade entre equilibrar a responsabilidade familiar e o trabalho. A obrigatoriedade do trabalho exige que as famílias diminuam o tempo para acompanhar e educar os filhos, o que pressupõe um sistema escolar satisfatório (a tempo integral e com alimentação incluída) e a oferta de creches. Porém, na prática, os mais pobres em situação de emprego geralmente estão em postos precários, muitas vezes no mercado informal e prejudicados em seus direitos trabalhistas, por exemplo. Além disso, a continuidade da pobreza intergerações não estimula a formação e a capacitação para melhores colocações, gerando um ciclo continuado de pobreza entre trabalhadores mal remunerados.

Para que se possa obter renda pela venda da força de trabalho, é necessário que exista alguém disposto a adquiri-la. Condição esta que não depende do próprio trabalhador, diferentemente do que pensam os defensores da ideia de “empregabilidade”. Por sua vez, a possibilidade de obtenção de renda pela venda de mercadorias depende das condições de inserção em mercados específicos, o que supõe que quem trabalha tenha posse ou acesso aos meios de produção e aos mercados para seus produtos ou serviços. (Schiocet, 2008: 231)

Embora se constate essa situação de vulnerabilidade social dos trabalhadores com menores rendimentos e menos qualificações, o uso de programas de transferência de renda deve ser uma decisão comedida e tendo em vista as influências negativas ao trabalho. Questionando as razões que levariam alguém a querer sair do estado de indulgência uma vez que o Estado pode representar uma fonte rendimentos, Rosenfield (2010) traça a seguinte análise:



Não há porque supor que todas as pessoas gostem de naturalmente de trabalhar, podendo preferir o ócio, a preguiça, o sexo, os amigos, o futebol, sem nenhuma das limitações inerentes da vida voltada para o esforço e para o trabalho. Se uma política estatal desse tipo vem a vingar cria-se uma classe de ociosos e de acostumados à preguiça, que perdem qualquer valor moral e, o que é pior, pensam que é um direito seu essa vida ociosa. Em caso de necessidade, fazem valer esse seu direito no momento de uma eleição, despejando os seus votos naqueles que prometem que não haverá, nessa política, nenhuma alteração substancial. E como em países com graves desigualdades sociais, esses contingentes populacionais são numerosos, a sua influência é aritmeticamente proporcional. (Rosenfield, 2010: 128)

De modo a aliar estas ferramentas de combate à pobreza - trabalho e medidas redistributivas -, a experiência de Londres sugere que as famílias mais pobres sejam beneficiadas por um camada de benefícios sobre o trabalho. A simples oferta de benefícios incondicionada além de não gerar estímulos ao trabalho pode acarretar o medo da perda de outros benefícios: o desempregado ao ser inserido no mercado de trabalho não perde somente o seguro desemprego, mas também outros benefícios decorrentes de sua condição, como auxílio moradia, por exemplo.

Daí a sugestão de agregar ganhos aos que auferem poucos rendimentos pelo trabalho. “Aumentar-se-iam os rendimentos pequenos e assim restaurar-se-iam os incentivos ao trabalho” (Niemiets, 2010: 180). Tratam-se de prestações associadas ao trabalho, como o WTC (*working tax credit*) e o CTC (*child tax credit*), por exemplo.

“Estas medidas eram esperadas para melhorar os padrões de trabalho de baixa remuneração em termos absolutos, mas também para tornar o trabalho de baixa remuneração mais atraente em relação a não trabalhar” (Niemiets, 2011: 180)

Contudo, tais benefícios não atingem aqueles que de facto são mais pobres ou que não podem trabalhar, o que mais uma vez reafirma a necessidade de programas de transferência de renda e exige atenção por parte do poder público.

Schiochet (2008: 232), ajuda na compreensão dessa tensão entre trabalho e redistribuição:

Portanto, pensar a possibilidade de obtenção de renda pelo trabalho exige a adoção de políticas ativas de caráter claramente redistributivo em contraposição a política de trabalho de corte liberal centrada no ativismo individual. O caráter redistributivo possibilita que a entrada no mundo do trabalho signifique, igualmente, crescente participação dos/as trabalhadores/as na apropriação da riqueza nacional. Isto é, uma política de trabalho e emprego que proporcione substantivo aumento da renda obtida pelo trabalho independentemente do tipo de relação e vínculo estabelecido.

Por essa via, o Programa Bolsa Família pretende a oferta de complementos remuneratórios aos mais pobres como uma medida estruturante, que possibilita o acesso a outros direitos e a melhoria das capacidades emancipatórias. “Parte-se do pressuposto de que as políticas ativas de trabalho e emprego, por si só, não garantem inserção plena das pessoas no mundo do trabalho decente” (Schiocet, 2008: 234).

Considerando que a situação de pobreza representa não apenas a falta de recursos financeiros, mas principalmente a dificuldade de acesso a melhores condições de vida e tendo em vista que o baixo nível de formação constitui um entrave às pessoas que pretendem melhores rendimentos por via do trabalho, Niemietz (2011), lembra o papel da escolha da escola como uma medida de enfrentamento da pobreza.

Como bem colocado, não se trata somente da oferta de ensino público aos que necessitam, mas da possibilidade de **escolha da escola**. Com efeito, as famílias que detêm boas condições de vida costumam seleccionar as melhores escolas para confiar a formação de seus filhos e não raramente isso representa sistemas de ensino privados.

De maneira simétrica, porque não garantir à população carente estas alternativas? Como solução, Niemietz (2011: 204) cita a possibilidade de financiamento com a abertura para escolha pelas famílias.

Um modelo de escolha da escola em que o financiamento seguiria o aluno, mesmo para uma escola não-estatal está a ser discutido e parcialmente implementado no Reino Unido. (...) ele tem o potencial de elevar os padrões educacionais através da injeção de concorrência no sistema escolar. Isso deve beneficiar os alunos com baixos fundos, porque eles são menos capazes de

acessar substitutos para compensar as deficiências do sistema educativo.

Com certeza não se pode afirmar que os valores transferidos às famílias beneficiárias do Bolsa Família seriam capazes de custear uma melhor educação às crianças, tendo em vista o objectivo de atacar a pobreza extrema. Contudo, por se tratar de um benefício de transferência directa, a gestão do dinheiro pelas famílias significa um mínimo de autonomia dos beneficiários em relação às suas vidas.

## 6 CONCLUSÃO

É sempre interessante fomentar o debate acerca das políticas públicas. A relevância dessa temática está na certeza de que as decisões tomadas no campo político são capazes de gerar efeitos por toda uma sociedade.

Embora se constate que as sociedades são formadas por diferentes grupamentos, sob as mais variadas características, um ponto fundamental da gestão pública reside na atenção e conciliação entre as diversas vozes existentes, sem permitir que a fala de um grupo seja suplantada pela de outro em decorrência de maior ou menor poder (poder físico, poder coactivo, poder económico, poder simbólico, poder histórico).

Assim, até mesmo as categorias menos favorecidas merecem espaço na agenda política de uma sociedade. Por um lado, em razão de constituírem grupos específicos que demandam políticas próprias; por outro, em nome da manutenção do equilíbrio social.

Desse modo, as questões atinentes à pobreza não estão afastadas de outras demandas sociais e tampouco dizem respeito à somente aqueles afectados pela carência de recursos ou de condições tidas como necessárias à vida. Da mesma forma, a observação da pobreza há tempos tornou-se uma inquietação internacional, ultrapassando as barreiras dos países tradicionalmente conhecidos por baixos índices de desenvolvimento humano ou por elevadas proporções de pessoas vivendo em miséria.

Por essa via, as políticas de cunho social são instrumento capazes de mudança na vida das pessoas tomadas individualmente, mas causam repercussões extensas no seio social e, portanto, devem estar alinhadas ao contexto político-económico.

Partindo desta óptica, o presente trabalho lançou luzes sobre a política de combate à pobreza do Brasil, a partir dos anos 2003, tendo como referencial teórico a obra de Kristian Niemietz, *A New Understanding of Poverty*. Essa construção objectivou integrar os principais conceitos presentes neste livro - que abordou a experiência de Londres na luta contra a pobreza - à realidade brasileira.

De maneira mais específica, as ideias de Niemietz foram particularmente importantes por estarem sedimentadas em exemplos que constatarem que o crescimento económico é uma poderosa força a favor dos mais pobres. Sob este viés, é de se destacar o caminho tomado pelo Brasil no cenário económico internacional na última década.

Para a construção desta dissertação foi imprescindível recorrer a conceitos afectos à pobreza, partindo das divergências existentes em torno da definição deste fenómeno social. Diante de qualquer análise, um detalhe primordial reside em não somente visitar os conceitos, mas, sobretudo questioná-los, buscar as bases e talvez encontrar pontos que comportem maior discussão.

Essa tarefa se torna mais preponderante nas ciências sociais uma vez que os fenómenos sociais normalmente não encerram conclusões exactas. A esse ponto cabe trazer a colaboração de Pierre Bourdieu (*apud* Araújo, 2007: 40):

Na análise da realidade social faz-se necessário considerar a luta teórica existente pela definição legítima do mundo social; a necessidade de não prender-se à realidade primeira, ao que está legitimado pelo senso vulgar e científico e de adoptar uma postura crítica de reconstrução da realidade social, revendo e analisando a utilização de conceitos, de divisões de classificações da realidade, questionando-os, explicitando-os, identificando os sujeitos da fala, na perspectiva de desnaturalização da realidade social.

Assim, embora os conceitos sejam fruto de um exame apurado, tratam-se de construções sobre as quais incidem limitações como tempo, espaço, recolha de dados etc. Por natureza os conceitos não são únicos e inquestionáveis.

Estando à par desta perspectiva, o presente trabalho buscou perspectivas críticas presentes nas obras de alguns autores, como Bruto da Costa, Amartya Sen e Maria Ozanira da Silva e Silva.

Ademais, para a formação do campo de estudo deste trabalho, foi necessário integrar um apanhado histórico das políticas assistenciais do Brasil desde o início do século passado, demonstrando sobre que bases foi elaborado o Fome Zero – programa político de combate à pobreza e pobreza extrema

implementado no Brasil a partir de 2003, pautado por medidas assistenciais e emancipatórias.

Em verdade, um dos pontos de maior interesse desta composição centrou-se na apresentação do Bolsa Família (medida de transferência de renda condicionada) em consonância com as observações de Niemietz sobre experiências dessa natureza vivenciadas em Londres. Esta atenção se mostrou especialmente relevante na abordagem da dificuldade de conciliação das medidas redistributivas com o papel do trabalho para a melhoria dos indicadores sociais.

Sob este prisma cabe a constatação de que mais do que impulsionar o desenvolvimento humano, a influência do crescimento económico no campo social pode se dar através do reforço à liberdade humana, o que significa olhar para o PIB, para o grau de industrialização ou para os rendimentos pessoais, não como fins em si mesmos, mas como meios para atingir graus mais elevados de liberdade, em termos de procedimento e em termos de oportunidades (Moreira, 2002, p. 107)

A conquista dessa liberdade passa pela revitalização do tecido social, ao garantir que cada indivíduo tenha segurança para desenvolver-se plenamente e de forma autónoma. Essa construção requer a diminuição do grau de dependência do Estado.

Foi com esta música de apoio ao intervencionismo moralista que chegamos ao estado actual de multiplicação dos “excluídos” e de legitimação da violência, da inveja, da fraude e da corrupção. Um estado de coisas que estranhamente reforça o entendimento de que os “novos pobres” não podem sair da pobreza por si mesmos. O que contraria a solução clássica que consistia em transmitir que qualquer pessoa tem capacidade de gerar riqueza e ser mais ricos através do seu próprio trabalho produtivo, e que para isso se requer mais investimento produtivo e não mais despesa em programas de combate à dita exclusão. (Moreira, 2009: 92)

Em verdade, isso se dá através da criação de condições para uma sociedade menos viciada na ajuda estatal e mais reforçada à responsabilidade, por meio de mecanismos que ataquem a fragilidade dos rendimentos, a precariedade dos empregos e o desemprego de longa duração, a baixa qualificação e analfabetismo, instabilidade de estruturas familiares, doenças e vícios, dificuldade de alojamento nas grandes cidades, entre outros.

Através da escalada presente nesta dissertação percebeu-se que o Brasil elaborou o maior programa de combate à pobreza de sua história mas, tal como Josué de Castro já observava no início do século XIX, precisou focar em problemas elementares como a fome. Por este viés, podemos afirmar que o Fome Zero escolheu como meta o ataque à pobreza absoluta, que nesta realidade é abordada sob dois graus de severidade: a pobreza e a pobreza extrema. A escolha deste público beneficiário deu-se com base em linhas de pobreza elaborada a partir dos rendimentos dos agregados familiares.

Embora o programa se afirme composto por medidas emancipatórias, grande parte das acções que o compõem têm objectivos imediatos de reduzir a fome e a miséria. Daí, cabe a constatação de que, não obstante a notoriedade destas políticas, o Brasil ainda precisa avançar no campo específico de políticas para a pobreza relativa. Talvez esse seja o próximo estágio, e fruto de uma caminhada brasileira lenta no campo das políticas sociais.

Assim, os resultados ora alcançados não podem ser considerados melhores do que os anteriores, como que a história fosse composta de movimentos pendulares estanques, mas fruto da evolução da assistência social brasileira. Em verdade, a diminuição da pobreza do Brasil, embora seja creditada aos governos seguidos desde os anos 2003, nada mais é do que consequência do aperfeiçoamento político e jurídico objectivando o desenvolvimento da assistência social, a exemplo da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do rol de direitos sociais e das respectivas obrigações impostas ao Estado.

Assim, há que se questionar o facto de que a redução da pobreza no Brasil ser inversamente proporcional ao volume de recursos empregados, uma vez que os programas de transferência de renda mantiveram um crescimento constante nos últimos anos.

No mais, conforme já afirmado por Niemietz, uma nação que pretenda a melhoria de seus indicadores sociais não pode descuidar da educação. Sob este ponto, o caso brasileiro merece atenção: a exemplo da recente pesquisa apresentada pelo IPEA (2012), os gastos federais com educação equilibraram-se com os gastos federais com assistência social. Há que se observar qual paradigma seguido pelos políticos brasileiros em face à pobreza: a mera

diminuição nos indicadores através de transferências de renda que garantam a grandes parcelas da população saírem da situação de pobreza; ou a diminuição da pobreza através medidas emancipatórias?

Sem dúvidas que o segundo caminho demanda esforços muito maiores e acções mais ousadas e estruturantes em todo o ordenamento social, através de alterações no sistema de trabalho e previdência, alinhados ao contexto económico e político. Qual o estímulo a um casal de trabalhadores com 05 filhos menores de 15 anos e 02 filhos com idade entre 16 e 17 anos sujeitar-se a um regime de trabalho integral de 08 horas, com dispêndio de tempo e recursos para o deslocamento ao trabalho, com o consequente recebimento de R\$ 1.069,84, correspondente a 2 salários mínimos no valor individual de R\$ 622,00 (sobre os quais incidem os descontos de 8% para previdência social e 6% para o vale transporte)?

A inserção deste casal no sistema produtivo depende não somente dos rendimentos a serem auferidos em consequência do respectivo trabalho, mas por uma série de preocupações de outra ordem como: o cuidado com as crianças menores e a educação e acompanhamento escolar; a atenção para com os filhos adolescentes diante de contextos sociais de gravidez precoce, violência e drogas; o longo tempo de deslocamento entre o local de trabalho e as residências, normalmente segregadas a locais de acesso mais difícil. Além disso, normalmente os profissionais menos qualificados recebem os menores salários, estando obrigados a viverem num ciclo vicioso de baixa capacidade retribuída por piores condições.

Assim, são racionalmente compreensíveis os casos de famílias em que somente um dos adultos trabalha e o outro se dedica ao cuidado dos filhos, ainda que tenham que diminuir seus ganhos já reduzidos. Naquela situação apontada, se somente o pai trabalhar, há a possibilidade da renda familiar ser complementada com no mínimo R\$ 236,00, o que talvez justificasse a ausência da mãe do mercado de trabalho.

Desse norte, há que se pensar em mecanismos que garantam aos agregados familiares as condições para uma evolução social rumo à independência estatal. Isso pode ser reforçado através de redes educacionais de



qualidade e à tempo integral, com alimentação infantil incluída; oferecimento de creches; boa rede de transporte público e diminuição da segregação social em bairros específicos e distantes dos centros urbanos; programas de qualificação e oferecimento de cursos técnicos; reforço às cooperativas profissionais; estímulo à agricultura familiar; políticas económicas específicas às micro e pequenas empresas; fortalecimento do trabalho formal através da diminuição da tributação, etc.

Ademais, na linha da pesquisa de Niemietz, uma solução para a pobreza pela via do trabalho pode se dar através da inclusão dos beneficiários de programas sociais em determinados serviços estatais, a exemplo do *workfare*. Além disso, poder-se-ia estabelecer jornadas diferenciadas para o trabalho dos membros dessas famílias: o pai a regime integral e a mãe a regime parcial, no contra-turno escolar dos filhos, mantendo a participação no mercado de trabalho e o acompanhamento da educação infantil.

Por fim, este trabalho pode fomentar a curiosidade para o estudo de aspectos mais específicos da política de combate à pobreza do Brasil. Estão formadas as bases para uma pesquisa com escopo maior, objectivando entender, por exemplo, se as diferenças regionais estão sendo contempladas pelas medidas sociais planificadas. Trata-se da ampliação da pesquisa para contemplar a eficiência das acções de combate à pobreza em face das vicissitudes locais, como no caso dos estados mais pobres.

Fica a provocação.

## REFERÊNCIAS

ALVES, André Azevedo e MOREIRA, José Manuel e (2004). *O que é Escolha Pública*. Estoril: Principia.

ARANHA, Adriana (2010). *Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil*. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ARAÚJO, Maria do Socorro (2007). *Fome de Pão e de Beleza: filantropia e direitos sociais no Fome Zero*. São Luís.

BARTHOLO, Letícia (2010). *Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010). *Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família*. Brasília.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011). *Estruturando o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*. Brasília.

BRASIL. *Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004*.

BRASIL. *Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004*.

CASTRO, Jorge Abrahão de (2009). *Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco.

CIDADANIA, Instituto (2001). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo.

CLAVEL, Gilbert (2004). *A Sociedade da Exclusão: compreendê-la para dela sair*. Porto: Porto Editora.

COSTA, Alfredo Bruto da (2008). *Um olhar sobre a Pobreza: Vulnerabilidade e Exclusão Sociais no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

CUNHA, Rosani (2009). *Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco.

DE CASTRO, Anna Maria (2010). *A Trajetória do Combate à Fome no Brasil*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

DE CASTRO, Josué (1984). *Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares.

COUTINHO, Clara Pereira (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. Coimbra: Almedina.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo (2010). *Avanços e Desafios das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil (2003–2010)*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

DRAIBE, Sónia (2003). *A proteção social no período FHC e o sistema de proteção social*. *Tempo Social*. São Paulo, v. 15, nº 2.

FONSECA, Ana (2010). *Direito à Renda no Contexto do Fome Zero e a Experiência de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010*.

JACCORD, Luciana (2009). *Proteção Social no Brasil: debates e desafios*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco.

MARCONI, Marina de Andrade (2001). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Atlas.

John Meadowcroft, John in NIEMIETZ, Kristian (2011). *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications*. London: IEA.

MOREIRA, José Manuel, JALALI, Carlos e ALVES, André Azevedo (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma no serviço público*. Coimbra: Almedina.

MOREIRA, José Manuel (2008). *A Contas com a Ética Empresarial*. Estoril: Principia.

MOREIRA, José Manuel (2002). *Ética, Democracia e Estado*. Estoril: Principia.

MOREIRA, José Manuel (1996). *Ética, Economia e Política*. Porto: Lello Editores.

MURRAY, Charles (1982). *The two wars against Poverty: economic growth and the Great Society*. In National Affairs, Issue 69, 3-16.

NIEMIETZ, Kristian (2011). *A New Understanding of Poverty: Poverty Measurement and Policy Implications*. London: IEA.

ROSENFELD, Denis Lerrer (2010). *Justiça, Democracia e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier.

SANCHS, Ignacy (2003). *Inclusão Social pelo Trabalho*. Rio de Janeiro: Garamond.

SCHIOCHET, Valmor (2010). *Fome Zero. Uma Política de Inclusão no Mundo do Trabalho*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

SEN, Amartya (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. 1 ed. (S.I.): Gradiva.

SEN, Amartya (1983). *Poor Relatively Speaking*. Oxford Economic Papers, v. 35(2), 153-169.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (2008). *Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta*. In: \_\_\_\_\_ (org.). *O Bolsa Família no Enfrentamento da Pobreza no Maranhão*. São Paulo: Cortez.

TAKAGI, Maya (2010). *A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

TAPAJÓS, Luziele (2010). *Desafios Sociais no Brasil em 2003: da Exclusão à Cidadania*. In: ARANHA, Adriana Vieira (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Unesco, 2009.

WILKINSON, Richard e PICKETT, K. *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin Books, 2010.